



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“GARANTIA DEL DERECHO A LA INFORMACION EN LOS MEDIOS  
CONCESIONADOS DE RADIO Y TELEVISIÓN”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**GABRIEL JUAN EDUARDO ANDRADE SANCHEZ**

**ASESOR: DR. ERNESTO VILLANUEVA VILLANUEVA.**



CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO 2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia, toda.  
Origen, razón de ser y de trascender  
Padres, Hermanos, Esposa, Hijos, Sobrinos.  
En mi caso, Francisco, Elisa, Luis, Ofelia, Antonio,  
Sergio, María Elena, Virginia, Carlos, Manuel, Patricia,  
Alonso, Héctor, Bárbara, Jazmín y todos los cercanos a mí.  
Es por ustedes, lo pasado, y será por ustedes el futuro, mejor.

A la UNAM  
Sus maestros, estudiantes,  
trabajadores y autoridades que son,  
gracias a su modelo de universidad pública,  
libre, gratuita y abierta a todo aquel que gane  
su lugar, garantía de que en México existe la esperanza.

# ÍNDICE

Presentación y Justificación del tema.....	1
<i>CAPITULO I: Derecho a la Información en un Estado Liberal.....</i>	<i>19</i>
1.1 Democracia y Derecho a la Información.....	19
1.2 De la Libertad de Información.....	25
1.3 La Voz de los Jueces a Través de la Jurisprudencia.....	28
<i>CAPITULO II: La Realidad del Derecho a la Información y de la Libertad de Expresión.....</i>	<i>35</i>
2.1 Introducción.....	35
2.1.1 Caso de Estados Unidos de Norteamérica.....	36
2.1.2 Caso de Italia.....	44
2.1.3 Otros Países Desarrollados.....	49
2.2 Tendencias Internacionales para la Radio y La Televisión.....	52
<i>CAPITULO III: La Radio y la Televisión en México.....</i>	<i>56</i>
3.1 Antecedentes Históricos.....	56
3.2 Medios y Poder Político.....	63
3.3 Condiciones del Trabajo Periodístico.....	75

<i>CAPITULO IV: La Propuesta para Garantizar el Derecho a la Información</i>	
<i>en los Medios Concesionados de Radio y Televisión.....</i>	<i>89</i>
4.1 Necesidad de Cambio.....	89
4.2 Consecuencias del Cambio.....	112
4.2.1 Para el Gobierno.....	116
4.2.2 Para los Concesionarios de Radio y Televisión.....	117
4.2.3 Para los Periodistas.....	118
<i>CONCLUSIONES.....</i>	<i>119</i>
<i>APENDICES.....</i>	<i>124</i>
Estatuto del Periodista Profesional.....	124
Declaración de Chapultepec.....	148
<i>BIBLIOGRAFÍA.....</i>	<i>171</i>

## ***GARANTIA DEL DERECHO A LA INFORMACION EN LOS MEDIOS CONCESIONADOS DE RADIO Y TELEVISION***

### **Presentación y Justificación del tema**

El objetivo central de esta tesis es proponer la construcción de un diseño institucional que garantice el derecho a la información de la sociedad entera, a través de los medios masivos de comunicación que necesariamente deben utilizar bienes de la nación como la radio y la televisión concesionados. Se trata de que los profesionales de la información, en una sociedad de libre mercado y de democracia liberal como la nuestra, puedan ejercer su oficio al margen de condicionamientos económicos y políticos que los restrinjan o limiten, considerando que el derecho a la información, y su componente principal, la libertad de expresión, es un derecho fundamental y un elemento imprescindible para la construcción y vigencia de la democracia en una sociedad contemporánea. Ello implica referirse, abordar y conjuntar diferentes temas que forman parte de esa disciplina relativamente nueva que es el **derecho de la información**.

Cuando se aborda el tema del derecho de la información, inmediatamente saltan a la vista numerosos temas naturalmente conectados entre sí, como el derecho a la información, la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho de acceso a la información, el derecho de la radio y la televisión, la propiedad de los medios de comunicación, los medios públicos, la deontología informativa y la ética periodística, el derecho de las telecomunicaciones, la convergencia tecnológica, el desarrollo de los medios masivos de comunicación, la sociedad de la información, el derecho de réplica, el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista, el derecho informático, por citar algunos. Como se ve es un tema con muchas aristas complejas, novedosas y cambiantes. Aún cuando varios de estos temas surgirán en el desarrollo de este trabajo, el núcleo del mismo se centra en **el derecho a la información**, tema que por sí solo ya es bastante amplio y complicado.

Conviene tener presente, la definición del reconocido especialista en estos temas, Doctor Ernesto Villanueva, quien ha escrito que el derecho de la información es una rama en formación de la ciencia del derecho, dentro del derecho público, que tiene por objeto estudiar "las normas jurídicas que regulan, lato sensu las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, stricto sensu, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio"<sup>1</sup>.

El derecho comparado muestra que no hay identidad de términos y del alcance de los mismos en la literatura jurídica de otros países, pero con una lectura cuidadosa se puede saber a qué se refiere cada texto que se consulte. Pero, al menos aquí, en México, es suficiente señalar que el derecho de la información puede considerarse como la disciplina que estudia, entre otros temas, al derecho a la información.

Aunque, como se dijo antes, no hay un concepto unívoco de validez universal, una definición compatible con la doctrina jurídica y con instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), llevó a los investigadores Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva a definir el **derecho a la información** como la garantía fundamental que posee toda persona a: atraerse información, a informar y a ser informada.<sup>2</sup>

De esta definición se desprenden tres aspectos importantes que comprende esta garantía fundamental:

---

<sup>1</sup> Villanueva Ernesto, Derecho de la Información, México, H. Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, 2006, p 68

<sup>2</sup> Villanueva Ernesto, Temas Selectos de Derecho de la Información, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, 2004, pag. 9 y 10.

1.- El derecho a atraerse información. Incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de cada persona para determinar qué medio lee, escucha o mira.

2.- El derecho a informar. Incluye las libertades de expresión y de imprenta y la de constituir sociedades y empresas informativas.

3.- El derecho a ser informado. Incluye las facultades de recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir el derecho a enterarse de todas las noticias, a partir del carácter universal de las noticias que deben ser para todas las personas, sin exclusión alguna.

A partir de esta clarificadora exposición, se observa sin lugar a dudas que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información, es decir al sujeto pasivo, el destinatario que tiene la facultad de recibir información. Lo que resulta de suma importancia puesto que no se puede invocar protección jurídica amparándose en este derecho fundamental, cuando lo que el receptor recibe son antivalores como falsedad o parcialidad.

El siguiente aspecto básico a considerar para el desarrollo de este trabajo es el de la libertad de expresión que, como se apuntó ya, forma parte de una de las vertientes del derecho a la información, pero es tan importante que al mismo tiempo condiciona y garantiza la validez de las otras. La libertad de expresión es un derecho humano ampliamente reconocido y estudiado. Es prácticamente un consenso universal que la libertad de expresión es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades, se le identifica como una precondition para la existencia y validez de la democracia misma. Este es un postulado que nadie se atrevería a rebatir públicamente en una sociedad que se califique a sí misma de democrática.

A la libertad de expresión se le reconocen dos dimensiones: una individual, que no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar y escribir sino que comprende además el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios; y una dimensión social, que representa un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Es decir comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros su propio punto de vista e implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias diferentes.

Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia. Particular atención merece la apreciación de la libertad de expresión, a lo largo de la historia, desde un derecho clásico individual de primera generación reconocido formalmente en las postrimerías del siglo XVIII, a un derecho social de segunda generación en la actualidad como lo reconocen la doctrina y la jurisprudencia de todo el mundo occidental, que la consideran garante de la libertad en sentido amplio, de la igualdad y en última instancia de la democracia misma.

La otra premisa en la que se sustenta el presente trabajo, y que está ampliamente documentada en numerosas obras escritas por especialistas de diferentes partes del mundo, es que en las sociedades democráticas actuales, como la nuestra en el mundo occidental, hay cuando menos cinco factores claves que inciden para que los medios masivos de comunicación distorsionen deliberada o inconscientemente la libertad informativa y vulneren la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos.

Estos factores son: 1) La propiedad privada de los grandes consorcios mediáticos y su lógica orientación hacia la obtención de utilidades; 2) Los condicionamientos de los medios por su dependencia de los anunciantes; 3) La búsqueda de fuentes de información baratas y accesibles, que suele derivar en el uso excesivo de

boletines emitidos por voceros oficiales o preparados en agencias de relaciones publicas; 4) la intimidación por parte de las elites económicas y o políticas de las que depende su subsistencia; y 5) el rechazo anticipado a toda forma alternativa de organización política que afecte los intereses de los poderosos que se benefician del actual estado de cosas

El principio filosófico, original y teleológico de esta propuesta es que los medios masivos de comunicación cumplan efectivamente con la función social que en teoría les corresponde, tomando en cuenta y respetando necesariamente tanto el marco jurídico que rige la sociedad como las condiciones reales derivadas de la economía de mercado y del sistema político existentes. Aun cuando se analizan las experiencias de otros países, este es un trabajo orientado específicamente al caso concreto de México. En el desarrollo del mismo, se explica la razón por la cual esta propuesta únicamente es aplicable a los medios concesionados de radio y televisión de señal abierta, puesto que inevitablemente hay derecho y libertades en conflicto.

En México hay un atraso grande, de más de 90 años, en lo que se refiere a la reglamentación de los derechos y garantías contenidos en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política. Este atraso se ha hecho más evidente frente a la evolución política del país y al avance de la tecnología. La ventaja de no haber legislado antes es que el país se encuentra ante la oportunidad de ubicarse a la vanguardia, si toma en cuenta el desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia jurídica, así como la experiencia de otros países que han abierto brecha en estos rubros.

Para cualquiera que lo observe objetivamente, es claro que el periodismo que se hace en México, en general, pero especialmente, en radio y televisión, es bastante malo y no está cumpliendo con la función social que se espera de él. Las razones de ello, son numerosas y de muy variable naturaleza –históricas, sociológicas, económicas, culturales, políticas – pero una de las principales, donde parte de todas ellas convergen, es que en los hechos los medios de comunicación se

manejan con un autoritarismo absoluto, en función de los deseos, los intereses, la conveniencia de una sólo persona: el dueño del medio o el que actúa como tal. Y esto es así precisamente porque además de las nocivas inercias que se arrastran de épocas todavía no completamente superadas, no se han creado las nuevas reglas del juego que el país demanda.

Es un lugar común identificar a los medios como el cuarto poder, y algo hay de cierto en ello, por la capacidad que tienen para manipular y modelar la conciencia de los individuos, así que resulta realmente peligroso, nocivo e insostenible para la sociedad en su conjunto, dejar sin control este poder, cuando, en contraste, los tres poderes tradicionales tienen que sujetarse al menos al sistema de pesos y contrapesos, que se ha ido conquistando a lo largo de la historia a costa de no pocos sacrificios.

Por su naturaleza, objetivos y función social, el periodismo es, debe ser, un oficio que necesita ejercerse con objetividad, imparcialidad, independencia, libertad, desde una postura crítica y escéptica frente a los poderes constituidos o fácticos para promover los valores más caros a una sociedad como la democracia, la tolerancia, la paz social, la justicia, la pluralidad. Esta es otra proposición que nadie se atrevería a rebatir, si se deja de lado por ahora el periodismo militante que también está protegido por la Constitución.

Pero el hecho es que el periodismo en México, es un oficio sometido a los intereses, a las órdenes inapelables de los jefes que al final no reflejan más que una sola voluntad: la del que realmente manda en el medio de comunicación de que se trate y esa voluntad única es la que al final se impone a cualquier otra aunque ésta última este sustentada en “nimiedades” como la razón o la verdad, transgreda las normas éticas mínimas del oficio o pase por encima de los derechos de los periodistas, tanto en su calidad de profesionales de la información como de simples trabajadores.

Esta lamentable realidad tiene la ventaja de que no necesita probarse, está a la vista. Y es que no hay legislación positiva y vigente que señale al menos de manera enunciativa la función social de los medios de comunicación y proteja efectivamente los derechos de los profesionales de la información.

El problema es entonces cómo someter a los medios de comunicación a un control aceptable y compatible con el régimen constitucional que nos rige, de economía de mercado por el lado de la producción, y de democracia y de respeto a las garantías y derechos fundamentales en lo político, por el otro; y al mismo tiempo que permita el sano ejercicio periodístico, sin concesiones para ningún poder constituido o fáctico.

Considerando que el marco constitucional y legal que nos rige no se debe ni se puede violentar; que los compromisos derivados de los tratados y convenciones internacionales de los que México es parte protegen también los derechos y libertades de todas las personas, incluidos los industriales de la radio y la televisión; y que el derecho a la información, como se apuntó antes, comprende varios derechos y tutela diversas libertades de todos y cada uno de los individuos y sectores que forman parte del estado nacional, resulta que la propuesta aquí planteada para que el Estado determine, fije y establezca como obligatorias las condiciones para que la libertad de expresión florezca sin condiciones o limitaciones de ninguna especie y al mismo tiempo cumpla con su función social y no se le considere únicamente como una garantía individual que protege la libertad del emisor, en un ambiente de libre competencia, sino también como un derecho fundamental, como una garantía social que tutele los derechos de los receptores de la información y contribuya a modelar el tipo de sociedad que se propone en nuestras normas fundamentales, sólo es aplicable a la radio y la televisión abiertas, en la medida que utilizan bienes propiedad de la nación como el espectro radioeléctrico y el receptor recibe la señal sin tener que hacer un pago específico a cambio, que se pudiera considerar como un indicio de su preferencia o elección.

En este sentido, es necesario establecer asimismo una diferencia clara entre la información seria, relevante, de trascendencia social y aquella que solo tiene fines de entretenimiento y diversión. Y así se llega a la conclusión de que sólo al periodismo que se ocupa de la información socio-políticamente relevante, vale la pena crearle las condiciones propicias para su ejercicio libre y sin cortapisas, con el fin de que todas las voces que importan puedan ser escuchadas, y para que, en suma, el pluralismo y la democracia sean una realidad material y no solo formal.

Para abordar e intentar resolver este problema a partir de nuestro régimen constitucional y legal y de nuestra realidad social, es indispensable separar y distinguir a los medios de comunicación que utilizan bienes inalienables e imprescriptibles propiedad de la nación como el espectro radioeléctrico, y que operan bajo las figuras específicas de la concesión o el permiso, de aquellos que funcionan como empresas civiles o mercantiles al amparo del derecho común, donde sólo están en juego recursos de los particulares.

La distinción es importante para fundamentar y justificar el diferente tratamiento. En el caso de las empresas y actividades que sirven como medios de comunicación, básicamente prensa escrita (periódicos y revistas), pero también cine, teatro, libros, murales, internet, mensajes electrónicos, folletos, panfletos, volantes, impresos sueltos, libelos, o cualquier medio propio, no hace falta ninguna regulación especial o adicional, porque debe prevalecer antes que nada la libertad de expresión, la libertad de imprenta, aun en el caso de conflicto con otros derechos (libertad de expresión sobre el derecho a la información), por tratarse de derechos ya conquistados y en consecuencia irrenunciables..

Para reforzar lo antes dicho hay que tener presente además que el derecho a la información si bien incluye las libertades de expresión y de imprenta también abarca la de constituir sociedades y empresas informativas y la de elegir el medio que se escucha, lee o mira. Aquí se pone el acento en el emisor de la información.

Ya que la libertad de expresión no debe tener más límites que los establecidos en la propia Constitución, vale decir, la moral, los derechos de terceros, el orden público, el respeto a la vida privada, la paz pública, nada debe entonces coartar el derecho de otro a expresarse y lo puedo hacer gritando desde una esquina de la calle o a través de cualquier medio de comunicación que se tenga al alcance.

Si el medio no existe, se tiene el derecho de crearlo, así que no debe haber impedimentos mayores desde el punto de vista normativo si se quiere editar un periódico, una revista, filmar una película, pintar un cuadro, o crear una página en Internet, sobre cualquier tema o asunto imaginable. Si nadie lee la revista, el periódico o la página de Internet, o nadie ve la película o el cuadro, tampoco hay mucho que se pueda hacer desde la perspectiva del derecho a la información, pues el problema sería tal vez de competencia, del mercado y de calidad del mensaje.

Por el contrario si la revista, periódico, película, cuadro o página de Internet, o cualquier otro mensaje suscita el interés y la curiosidad de la audiencia, naturalmente no debe existir ninguna restricción para que circule y se transmita, porque es el autor, emisor de la información y los destinatarios de la misma, quienes la están legitimando con su propia conducta, al emitirla uno y aceptarla los otros, respectivamente.

Aquí no importa que la información que se transmite sea falsa, disparatada, inverosímil, distorsionada, satírica, mordaz, ligera, fútil, parcial, hiriente, vulgar, seria, humorística, científica, artística, relevante, importante, sosa, incomprensible, barata, cara, gratuita, o que conjugue varias de éstas u otras características, mientras no viole la Constitución, está protegida por la libertad de expresión del emisor y la libertad del receptor de atraerse la información que quiera y elegir el medio que lee, escucha o mira.

Cuando mucho, el emisor solo necesita de la autoridad un permiso para fines de registro y no más. Ambos, el emisor y el receptor, están poniendo en juego sus propios recursos y sus respectivas conductas, es decir, están ejerciendo sus derechos y libertades para que ese circuito de información y de comunicación funcione, y el Estado no tiene fundamento legal alguno para intervenir.

Aquí no hay uso o explotación de bienes públicos y la parte activa del ejercicio de los derechos fundamentales involucrados corresponde tanto al emisor como al receptor, el primero para producir y difundir el mensaje con sus propios medios y recursos y el segundo para adquirirlo e incorporarlo, si así lo quiere porque también tiene la opción de ignorarlo. Ambos están ejerciendo sus derechos individuales, sin más límites que los establecidos en la propia Constitución.

Una situación por completo diferente es la que se presenta en el caso de los medios de comunicación que utilizan bienes públicos. El Estado, al concesionar o permitir el uso de bienes de la nación no concluye ni suspende su responsabilidad al otorgar la concesión, sino que tiene la obligación permanente de garantizar el buen uso de los mismos en beneficio de la nación.

En el proceso de comunicación a través del radio y la televisión abierta, el emisor es el único que tiene una parte activa en la producción, emisión y recepción del mensaje, el receptor tiene un papel pasivo, no puede elegir el mensaje que esta en el aire y lo recibe aún en contra de su voluntad, por eso es válido que el Estado le garantice que reciba información con un mínimo de calidad. Es falso el argumento de que puede apagar el aparato receptor o cambiar de canal, sencillamente porque entonces se le está privando de la posibilidad de utilizar el medio de comunicación.

Siendo así, en este supuesto no están involucrados únicamente los derechos individuales de las partes implicadas tomados de manera aislada, sino también los derechos sociales de la comunidad entera. En caso de conflicto deben incluso

prevalecer los derechos sociales (derecho a la información sobre la libertad de expresión). Esto significa que el Estado debe procurar velar por los derechos y las libertades no sólo del emisor sino también del receptor.

El emisor no puede ampararse en la libertad de expresión para emitir información falsa o distorsionada porque en ese supuesto está vulnerando los derechos y libertades del receptor y con el agravante de que está utilizando bienes de la nación. La radio y la televisión, al utilizar un bien público, ya sea bajo la figura de la concesión o del permiso, deben cumplir su función social, y no de manera potestativa o como lo entiendan los concesionarios sino de manera obligatoria y como lo establezca el pacto social.

Aquí es donde se abre la posibilidad de que el Estado, con toda legitimidad, ejerza su facultad de intervención positiva, al que hacen alusión los teóricos del Estado social de derecho, para velar también por el tercer aspecto del derecho a la información al que se ha hecho referencia: el derecho a ser informado, que incluye la facultad de recibir información objetiva, completa y oportuna, sin exclusiones.

Como se observa, aquí la atención se centra sobre el sujeto pasivo del ciclo de la comunicación, el receptor, y ya no sólo en el emisor, y es natural y conveniente que así sea, porque el derecho a la información tutela las garantías de ambas partes y no sólo de una de ellas. El Estado, por tanto, no puede asumir la conducta tradicional de no actuar, de no intervenir que pregonan los liberales, sino que debe asumir una conducta activa, por ser el único ente social que legalmente puede intervenir para tutelar los derechos de todos los gobernados.

Una vez precisado lo anterior, el siguiente paso es encontrar la mejor forma para que la intervención positiva del Estado alcance los fines que se persiguen de poner al alcance de los gobernados la información relevante, objetiva, completa y oportuna para que estos tengan la posibilidad real de participar efectivamente con conocimiento de causa en el proceso democrático cotidiano.

La Ley Federal de Radio y Televisión vigente que data de 1960 dice en el artículo 77 que las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales. Aquí está el origen de las divisiones de noticias que han creado los medios de comunicación electrónica para manejar esa información.

Numerosos estudios han documentado como los medios tergiversan y manipulan sin rubor la información cuando así conviene a sus intereses, en otros tiempos quizá obligados para conservar sus concesiones o para cumplir órdenes superiores, como en el caso de los permisionarios, pero ahora con más frecuencia simplemente para defender y acrecentar sus intereses políticos y económicos.

En este punto es necesario recalcar la distinción entre la programación que se puede catalogar de entretenimiento y diversión, y la que tiene fines informativos. De la primera, para contrarrestar los efectos nocivos que tiene una programación de ínfima calidad, bastaría promover una mayor oferta que permita a la audiencia elegir entre más opciones. Una opción son los medios públicos, por ejemplo. De la segunda, que es de la que se ocupa este trabajo, se propone que el Estado, en ejercicio de su facultad de imperio, establezca las normas mínimas de veracidad y objetividad que debe tener esa programación y establezca las condiciones para hacerlo posible.

Así que, para promover que la información pública relevante esté libre hasta donde esto es humanamente posible de cualquier condicionamiento político o económico, por medio de las reformas legales pertinentes se propone que los noticieros que se transmitan por la radio y la televisión abiertas en todo el país sean producidos y emitidos bajo la responsabilidad absoluta de los grupos de periodistas que se crearían ex profeso.

De esta manera, ya no serían los empresarios, los titulares de las concesiones de la radio y la televisión con su cauda de compromisos e intereses los que definirían en última instancia el contenido y presentación de los noticieros de radio y televisión abierta, que son la fuente única o principal de información para millones de personas, dado que están al alcance de cualquiera que tenga un aparato receptor y prácticamente están en el aire con la posibilidad de alcanzar destinatarios que ni siquiera los han elegido como su fuente de información.

Periodistas, cuya única fuente de ingreso sea su salario y no empresarios con enormes y variados compromisos e intereses y mucho menos funcionarios públicos del gobierno en turno, como responsables principales de los noticieros difundidos por la radio y la televisión abiertas, implica en verdad un cambio trascendental, de fondo. De concretarse, los noticieros de radio y televisión abierta mejorarían notablemente de un día para otro.

Se acabarían las consignas y se buscaría sólo la información relevante desde el punto de vista social, la propaganda sería erradicada para dar paso a la información real, dura, objetiva; la simulación y el engaño deliberado no tendrían razón para seguir existiendo al no haber ya incentivos políticos ni económicos para que los periodistas responsables de los espacios informativos las toleren, porque en nada los beneficiaría, y por el contrario les afectaría en su prestigio y en la calidad de su trabajo.

La razón fundamental del pésimo periodismo que se hace en México no se encuentra en la falta de recursos materiales, o en la falta de capacidad, disposición o profesionalismo del personal sino en el hecho de que no hay diálogo, crítica, trabajo en equipo, y no puede haberlo porque los medios funcionan de manera vertical con órdenes inapelables que no admiten discusión. No se respeta ni reconoce derecho alguno de los periodistas, ni como profesionales, ni como trabajadores.

El primer paso para remediar esta situación, es crear las condiciones para que las áreas o departamentos de noticias encargadas de la producción de los noticiarios se pongan en manos de los periodistas y se puedan manejar de manera independiente, con criterios estrictamente técnicos y periodísticos. Para ello, será necesario sacar esas áreas del control directo de los concesionarios y permisionarios.

Para que ya no sean los propios concesionarios los que integren, organicen y fijen la línea editorial de los departamentos de noticias y los manejen a su antojo en función de sus necesidades e intereses, se propone que estos se integren y organicen de manera autónoma e independiente, bajo una figura jurídica apropiada como cooperativas o asociaciones civiles sin fines de lucro o que operen al amparo de un fideicomiso.

Estos grupos dirigidos y formados por periodistas serían los únicos autorizados constitucional y legalmente para elaborar los contenidos noticiosos que se difundirían por radio y televisión abierta. Elaborarían sus propios códigos de ética y podrían incluir figuras como el defensor de la audiencia, para garantizar el derecho de réplica.

Tanto el personal inicial de estos grupos como su posterior renovación cuando sea necesario, sería seleccionado en concursos abiertos y públicos de oposición para cubrir las plazas relacionadas con las áreas sustantivas del manejo de la información, (directores, subdirectores, jefes, reporteros) por un órgano constitucional autónomo.

Este órgano sería además responsable de establecer las políticas editoriales informativas generales que deberán cumplir los grupos así formados para producir la programación de noticias, sin intervenir en la organización interna y el trabajo

cotidiano de los mismos, los que no tendrán más límites para la elaboración de sus programas que los marcados en la Constitución.

Este órgano resolvería los conflictos de carácter no laboral que surjan al interior de los diferentes grupos de producción relacionados con la línea editorial, además de ser garante de los derechos de los periodistas que ahora estarían reconocidos como el secreto profesional y la cláusula de conciencia. El órgano constitucional sólo actuaría a petición de parte y nunca de manera oficiosa.

De la misma manera, y siempre a petición de parte, el órgano constitucional resolvería los conflictos surgidos entre los grupos de trabajo y el público cuando el conflicto no se resuelva en la primera instancia que será necesario agotar entre el inconforme y el grupo de trabajo. Es decir cualquier queja, reproche o demanda de rectificación, se debería hacer primero ante el equipo responsable del programa noticioso, y si no queda satisfecho, el inconforme podría recurrir al órgano constitucional. Por supuesto, además quedarían siempre a salvo los derechos de las partes para acudir ante los órganos jurisdiccionales.

Este órgano constitucional autónomo estaría integrado por 13 personas, electas por la Cámara de Diputados, siete periodistas, más un representante de cada uno de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y uno de la academia, otro del trabajo y uno más del capital. (otra posibilidad es integrarlo con 7, cuatro periodistas y un representante de cada uno de los tres poderes). Sus resoluciones se tomarían por mayoría simple de los presentes.

En cada plaza y a nivel nacional donde actualmente operen dos o más medios concesionados o permisionarios de radio y televisión, se integrarán cuando menos dos equipos diferentes de radio y televisión para que compitan entre sí. Si el mercado es pequeño bastará con un solo equipo. El órgano constitucional decidirá las frecuencias y los horarios, que se destinarán a la difusión de estos programas noticiosos que se buscará sean las más potentes y los de mayor audiencia

potencial, por ser de orden público e interés social que los ciudadanos reciban información veraz y oportuna, plural y objetiva.

En consecuencia las concesiones que se otorguen para explotar el espacio radioeléctrico ya no se darán para que el concesionario lo explote de manera continua, sino únicamente se concesionará el espacio que reste luego de que se aparte el tiempo destinado a los programas noticiosos y de los demás tiempos previstos en las leyes.

En este nuevo esquema, el Estado podrá otorgar concesiones donde se difundirá exclusivamente programación de entretenimiento y diversión, sin la obligación correlativa del concesionario de difundir información de interés público. De la misma manera podrá, si lo considera conveniente, disponer de frecuencias destinadas exclusiva y permanentemente a la difusión de noticias e información de interés público. En este último caso, el órgano constitucional distribuirá la programación entre los diferentes equipos de trabajo.

El órgano constitucional autónomo determinará los tabuladores salariales máximos y mínimos de los grupos de producción de acuerdo a las condiciones del mercado. Los grupos de trabajo se financiarían con la comercialización de los tiempos que les asigne el órgano constitucional, con un impuesto especial a la industria de la radio y la televisión, o con una combinación de ambos, además de que podrían recibir donativos de organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, comprometidas con la libertad de expresión y el derecho a la información.

La administración estará separada y será completamente ajena al trabajo periodístico, por lo mismo no podrá retrasar o condicionar la entrega de los recursos para la operación cotidiana de los grupos de trabajo. El Estado, en caso de ser necesario, subsidiará los grupos de trabajo para garantizar la calidad mínima de la información, a petición del órgano constitucional. Por no haber fines

de lucro, en caso de que los grupos generen recursos en exceso a sus necesidades, la diferencia pasará a la tesorería del Estado.

Aparte de los grupos que el órgano constitucional crearía como mínimo de acuerdo a la ley, a petición de cualquier concesionario o permisionario podría seleccionar a los integrantes para crear otros grupos que produzcan contenidos noticiosos en forma exclusiva para el concesionario o permisionario solicitante, en cuyo caso éste se responsabilizará del financiamiento del grupo y podrá comercializar el tiempo correspondiente. Sin embargo, estos equipos sólo responderán ante el órgano constitucional por conflictos derivados de la línea editorial y el manejo de la información. Los periodistas que estén en este supuesto tendrán los mismos derechos y podrán también recurrir al órgano constitucional para hacerlos valer.

A la prensa, a los periodistas se les han atribuido tres funciones cruciales en una democracia: proveer a los ciudadanos de información suficiente para fundamentar sus elecciones; constituirse en arena de debate abierta, donde todas las posturas tengan oportunidad de ser conocidas y; vigilar a favor de los ciudadanos, denunciar y revelar abusos cometidos por las autoridades y por cualquier otro poder efectivo. Los medios de comunicación deben ser los aliados naturales de los ciudadanos para vigilar a los poderosos y denunciar los abusos, función que solo pueden realizar si a su vez no están sometidos a ningún poder.

Únicamente los programas noticiosos de información general, de interés público, pasarían a ser responsabilidad de los periodistas que ya no dependerían de las empresas concesionarias de la señal de radio y televisión abierta, sino que responderían únicamente ante el órgano constitucional autónomo, por cualquier cuestionamiento a su trabajo profesional.

De funcionar este órgano constitucional autónomo como se propone, los periodistas podrían dedicarse libremente al ejercicio de su oficio, sin el riesgo de

que afectar intereses comerciales los deje sin ingresos, o de que afectar intereses políticos los deje sin empleo. Males perniciosos que en la situación actual son comunes, derivados del actual estado de cosas, como la autocensura y la corrupción prácticamente desaparecerían con este diseño institucional, donde el órgano constitucional autónomo sería el garante último del profesionalismo, la ética y la calidad del trabajo de los periodistas que trabajen en los medios electrónicos de señal abierta.

Este esquema mejoraría de súbito la calidad de los noticieros que se difunden por la radio y la televisión abiertas. Darle independencia, libertad y seguridad al periodista, es todo lo que verdad se necesita para que los profesionales de la información puedan producir programas de calidad, imparciales, plurales y objetivos hasta donde esto es humanamente posible, sin los condicionamientos y limitaciones que ahora padecen, derivados del arreglo político, económico y social en que se encuentran inmersos.

Así como los jueces del poder judicial cuentan con las garantías jurisdiccionales de independencia, división de poderes, apoliticidad del poder judicial, autogobierno y autonomía presupuestal para el mejor desempeño de su alta función social, y a todo mundo le parece conveniente y encomiable que así sea, la pregunta obvia es ¿por qué no darle a los periodistas garantías equivalentes para el mejor desempeño de su oficio?, que tan relevante resulta para las sociedades modernas, en la medida que son los garantes de la libertad de expresión, los responsables de aportar informaciones, críticas y opiniones que promueven y garantizan la permanencia de la democracia, ni más ni menos.

## ***CAPITULO I: Derecho a la Información en un Estado Liberal***

### **1.1 Democracia y Derecho a la Información**

Un Estado liberal democrático se entiende que es aquel que respeta y promueve los derechos fundamentales consagrados por el derecho internacional, como los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por mencionar los de alcance mundial, o los tratados regionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos. Quizá la realidad no se corresponda con la vigencia de esas normas internacionales, pero los conceptos ahí contenidos de democracia, libertad, igualdad, seguridad, derechos fundamentales y deberes, por ejemplo, forman parte del conocimiento compartido común, al menos en todo el mundo occidental, que puede servir como base de entendimiento.

Así, por democracia se puede entender, según la tradición clásica, una forma de gobierno. Haciendo abstracción de toda la historia del tránsito de una democracia directa como lo concibieron y practicaron los pueblos antiguos, señaladamente los griegos de la época dorada de Pericles, a la democracia representativa que se impuso por las condiciones reales ineludibles del crecimiento y complejidad de las sociedades modernas, se llega al surgimiento del liberalismo clásico, que nace en Inglaterra a mediados del siglo XVII como respuesta al poder absoluto del Estado y de la autoridad excluyente de la iglesia y que tenía como objetivo principalmente terminar con los privilegios políticos-sociales de ciertas clases.

Esta concepción cristalizó en las declaraciones de derechos y en el constitucionalismo que organizó el poder político como un poder controlado y limitado, a partir del reconocimiento de ciertos derechos de los individuos que el Estado no podía vulnerar. El nacimiento de la democracia liberal se ubica en la

segunda mitad del siglo XIX, con la síntesis de dos tradiciones: el liberalismo y la democracia. El hecho de que las democracias contemporáneas se califiquen simultáneamente de liberales y democráticas tiene como fin demostrar que es posible armonizar la libertad con la igualdad.

En este contexto, es posible afirmar que al elemento liberal le interesan primordialmente la sujeción política, el desarrollo individual y la forma del Estado; mientras que al elemento democrático le interesa sobre todo el bienestar, la igualdad y la participación ciudadana. Si antes, en el siglo XIX, predominó de manera indiscutible el elemento liberal, hoy hay una tendencia desde mediados del siglo XX por el predominio del elemento democrático sobre el liberal.

La palabra democracia indica una forma de Estado y de gobierno, pero los numerosos autores que se han ocupado del tema le añaden elementos para definirla e identificarla. Entre los autores del liberalismo democrático, se entiende a la democracia como protección del individuo respecto de otros individuos y sobre todo respecto del poder público. Por otro lado, están los que pregonan el modelo democrático participativo donde el énfasis está en la participación activa de los ciudadanos, porque consideran insuficiente limitar la democracia a la protección de los intereses individuales.

Para los teóricos liberales, en lo que a este trabajo se refiere, que tiene que ver con el derecho a la información, el ejercicio de la libertad de expresión o de la libertad de información en su faceta activa de informar, trae como resultado una pluralidad de mensajes en constante intercambio, un auténtico mercado de ideas<sup>3</sup>.

En este modelo, el mercado libre de las ideas, la libertad de expresión ampara el interés vital del individuo para comunicarse con los demás y hacer público su pensamiento, su principal preocupación es por el acceso, en igualdad de

---

<sup>3</sup> Villaverde Menéndez Ignacio, Estado Democrático e Información, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, pag. 73 y sig.

condiciones, de cualquier individuo a la información, puesto que la libre discusión de las ideas, es el mejor medio, argumentan, para alcanzar fines como la verdad, la tolerancia o la democracia.

De acuerdo con este modelo no es necesario preocuparse por la protección de los derechos del receptor de la información porque consideran que en la libre concurrencia de las diversas fuentes, en el pluralismo, se genera automáticamente la imparcialidad y la objetividad de la información que le interesa al público.

Pero el cambio social es continuo, nada permanece y actualmente hay maneras diferentes y más completas de considerar la democracia. Juan J.Linz y Robert A. Dahl , por ejemplo, señalan que la democracia es “un sistema político basado en la libertad para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente”<sup>4</sup>

De acuerdo con este concepto de democracia, la democracia supone la existencia de una comunidad política, en la cual los ciudadanos aceptan la legitimidad de quienes los representan al haber sido elegidos libremente, para que gobiernen. Así, con el constitucionalismo democrático posterior a la Primera Guerra Mundial, el problema del Estado de derecho pasa a ser el de legitimación democrática del poder del Estado, el de la coincidencia de la voluntad del Estado con la voluntad de la sociedad.

De ese modo, la fuerza normativa de la Constitución, o de las normas supremas que rigen una sociedad, como expresión de la soberanía popular, mas que como

---

<sup>4</sup> Linz Juan J, “Los Problemas de las Democracias y la Diversidad de Democracias” en La Democracia en sus Textos, Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 226

un documento escrito que organiza los poderes del Estado, deriva del hecho de reflejar una determinada realidad social-estatal; de la coincidencia y de la congruencia entre sus normas y dicha realidad social; en suma de su aceptación por parte del conglomerado humano al cual regula. Estado de derecho y Estado democrático se convierten así en conceptos equivalentes: surge un nuevo concepto de Constitución, en tanto pasa a ser el orden jurídico fundamental de la comunidad que la configura de acuerdo con un orden de principios y de valores que le son propios.

La democracia constituye la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos, también implica competencia por el ejercicio del poder, realidades que se concretan a través de representantes que deben presentar programas convincentes de cómo gobernar un país, para que los ciudadanos los puedan elegir de manera periódica. Son los ciudadanos los que, en este arreglo institucional, manifiesten sus preferencias, exigen cuentas y responsabilizan de su gestión a los gobernantes, para lo cual, necesariamente, deben contar con la información pertinente, completa y verdadera.

En este sentido, uno de los ejes principales de una democracia, es la participación de quienes tienen el carácter de ciudadanos, la cual debe desarrollarse en un ámbito social y político en el que imperen las libertades básicas de los individuos, de entre las cuales destacan las que protegen la libertad de expresión y la existencia de la mayor variedad posible de fuentes de información.

Es necesario acortar la brecha entre las elites de la política pública y los ciudadanos. Aquí es donde, en las sociedades modernas, resalta la importancia y relevancia de los medios de comunicación porque son los que propician que los ciudadanos dispongan de información sobre las cuestiones públicas, lo que resulta ser una condición para su participación efectiva y provechosa en el debate político. Son los medios de comunicación a lo que corresponde desarrollar una “masa

crítica” de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso democrático.

En la actualidad, la participación política se ejerce desde la sociedad civil; los ciudadanos intervienen de formas variadas, de acuerdo a la percepción que tengan de la influencia política que pueden ejercer. De aquí se desprenden dos modelos dogmáticos respecto a la libertad de expresión e información: el de libre mercado de ideas, que como se dijo antes corresponde a la democracia liberal clásica, y el institucional-funcional que va de acuerdo con un estado democrático social de derecho.

En el modelo de mercado libre de las ideas, la libertad de expresión ampara el interés vital del individuo para comunicarse con los demás y hacer público su pensamiento, por lo cual la protección y tutela de este derecho se acentúa sobre la generación y existencia de la información y no en proteger los derechos del receptor quien, teóricamente es libre para normar su criterio a partir de toda la información que recibe o puede allegarse.

En contraste, conforme al llamado modelo dogmático institucional-funcional, la libertad de expresión, como los demás derechos fundamentales, no se entiende realizada actualmente solo a través de derechos de libertad o derechos de status negativo, que implican una abstención por parte del Estado, como lo prevé el modelo liberal. Aquí, los derechos fundamentales requieren una estructura jurídica que permita por un lado, que la vigencia de estos derechos sea efectiva, lo que implica un hacer, una acción estatal y no solo su abstención; por otro lado, que esta estructura jurídica concrete una forma de participación del individuo que haga efectivo también ese principio igualador y liberalizador de la acción del Estado.

La existencia de la opinión pública libre es una institución política esencial para el funcionamiento de Estado democrático, un tipo de Estado que para su desarrollo presupone el sometimiento de los asuntos relevantes para la vida colectiva a la

crítica o la aprobación de esa opinión pública libremente construida<sup>5</sup>. De ahí que, en este modelo, se ponga el acento en la necesidad de que la información que reciben o esté al alcance de las mayorías, sea una información veraz, objetiva, no distorsionada o manipulada, para lo cual necesariamente deben tomarse en cuenta también los derechos del receptor de la información y no sólo los del emisor.

El fundamento de la garantía constitucional de la libertad individual de libre expresión de las ideas debe buscarse en su función como institución vital para la democracia. Su existencia es un presupuesto necesario para la participación y decisión libre y racional de los individuos en el Estado democrático, como se precisó antes, ya que es la forma de acceso más efectivo a los procesos de ejercicio de la soberanía popular. La conexión entre opinión pública libre y democracia se manifiesta en la garantía constitucional del interés general en la información. La satisfacción de ese interés a juicio de la dogmática institucional-funcional constituye el contenido esencial de la protección constitucional de la opinión pública libre, hasta el punto de concebirse como una garantía institucional.

El derecho a ser informado abre un cauce de interacción entre la sociedad y el Estado, que propicia que dejen de verse como dos ámbitos opuestos, para concebirse en interacción, en el ámbito de lo público, mediante la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general y en la toma de decisiones democráticas. El individuo debe gozar de protección no solo cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar en el proceso democrático.

Ya que el derecho a la información es un derecho democrático indispensable para la participación de los ciudadanos en el debate público, resulta pertinente, atribuirle el papel de condicionante de una participación ciudadana óptima de los asuntos públicos, igual a través de individuos debidamente informados, que

---

<sup>5</sup> Villaverde Menéndez Ignacio, op. cit., p. 167 y sig.

mediante la formación de una opinión pública libre, porque sólo así se construye el pluralismo democrático.

Por ello, es que los Estados que se precien de democráticos deben incluir dentro de sus constituciones los elementos que garanticen no sólo formal sino materialmente el ejercicio del derecho a la información, no sólo desde el punto de vista del sujeto activo sino también del sujeto pasivo, es decir, promover y proteger tanto el derecho a informar como a ser informado, como precondition para que la administración pública funcione adecuadamente y se asiente y consolide la democracia como se entiende actualmente en un estado social de derecho. Lo relevante es que en el mundo desarrollado se está imponiendo paulatinamente este modelo, a juzgar por lo que se ve en la doctrina de todo el mundo y en las decisiones de los órganos jurisdiccionales más importantes.

## **1.2 De la Libertad de Información**

Encontrar una definición para el término información que sea aceptable y funcional para las sociedades contemporáneas no es un asunto sencillo. En un informe preliminar sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna, preparado por la Comisión Mac Bride en 1975 para la UNESCO, se señala que:

“No hay ninguna definición o descripción de la comunicación que permita abarcar la totalidad de sentidos que se dan a esta palabra...Se le puede dar un sentido más estricto, esto es limitarla a la circulación de mensajes y a sus intermediarios o en un sentido más amplio; es decir, el de una interacción humana por medio de signos o símbolos...Semejante planteamiento trasciende las concepciones que reducen la comunicación a la información”

Mientras los orígenes de la libertad de expresión se pueden rastrear hasta el siglo XVIII, la libertad de información es relativamente reciente puesto que su

reconocimiento legal data del 10 de diciembre de 1948, específicamente en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se establece: Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”

Posteriormente, el 16 de noviembre de 1966, esta libertad es ratificada en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. El ejercicio de estas libertades que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud y o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”

De lo establecido en estas normas se advierte que el bien jurídicamente protegido no es solamente la libertad de expresión del sujeto activo, sino también la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de información del sujeto pasivo; es decir, se trata de otorgar fundamento legal a lo que genéricamente se podría denominar libertad de información. El hecho de que sea hasta 1948, cuando se decidió tutelar legalmente la libertad de información tiene una explicación múltiple que deriva del propio desarrollo social. El informe de la UNESCO 19/93 del 16 de agosto de 1976, lo pone en los siguientes términos:

“Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, traza una progresión histórica: opinión, expresión, información”

Es así que ahora, la libertad de información se puede entender como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social. Si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier persona, también lo es que generalmente se delega en los periodistas, quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión.

De manera correlativa, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, el individuo que se pretende proteger para que pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos. Como en todos los derechos fundamentales, el ejercicio de esta libertad demanda en principio del Estado un deber de abstención, pero por las características propias de la libertad de información al Estado le corresponde asumir deberes de prestación para garantizar el cumplimiento eficaz de este derecho. En diversos países europeos, por ejemplo, el Estado subvenciona a la prensa no para corromperla o para hacerla dependiente y responda a los intereses del gobierno, sino para optimizar la calidad de la información que reciben los ciudadanos para la toma de decisiones.

Esto puede ser así, porque a partir de su reconocimiento internacional en 1948, a la libertad de información se le reconocen las siguientes características:

- a) La información es una función pública, lo que significa que la información deja de ser sólo un derecho público subjetivo para transformarse en un derecho deber de los individuos, en especial de los periodistas, en la medida en que la información debe satisfacer el derecho de los individuos a recibir información veraz, completa y objetiva
- b) La información se transforma en una garantía supranacional, de esta manera el derecho a emitir y recibir información encuentra protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental.
- c) La información es también un sujeto plural puesto que, para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública, es necesario que conozca versiones distintas y en ocasiones encontradas acerca de un mismo hecho de trascendencia pública.

### **1.3 La Voz de los Jueces a Través de la Jurisprudencia**

Desde hace varias décadas, los avances doctrinales en materia de libertad de expresión y derecho a la información, que se han venido identificando como resultado de la evolución social y política de las sociedades contemporáneas, ha venido siendo aplicado por jueces y tribunales de diferentes partes. Basta asomarse a la jurisprudencia en este campo de países como Alemania, España, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Argentina, Colombia o Brasil, o a la que ha surgido de Tribunales internacionales como la Corte Europea de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En lugar de enumerar o citar jurisprudencia producida en diferentes países del mundo sobre estos temas, para este trabajo se optó por analizar y decantar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en atención a dos razones fundamentales: primera, las resoluciones de la Corte

Interamericana son relativamente recientes, del 2001 a la fecha, e incorporan los criterios más importantes desarrollados en los países con mayor avance político y económico como los antes mencionados y también los de la Corte Europea de Derechos Humanos a los que reenvía de manera constante y sistemática; y segunda, sus criterios en la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son vinculantes para los países signatarios de la misma, entre ellos México. Las sentencias del tribunal interamericano: Ivcher Bronstein vs Perú, Olmedo Bustos y otros vs Chile, Maritza Urrutuia vs Guatemala; Myrna Mack vs Guatemala; Canese vs Paraguay; Herrera Ulloa vs Costa Rica, Palamara Iribarne vs Chile, Claude Reyes y otros vs Chile, así como las opiniones consultivas 5/85 y la 7/86, son fácilmente accesibles en la página electrónica de la Corte: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionadas en sentido amplio con la libertad de expresión y el derecho a la información centran su argumentación en seis núcleos temáticos: 1) El concepto de libertad de expresión; 2) El derecho de acceso a la información estatal; 3) Los límites de ese derecho; 4) Las limitaciones indirectas a la libertad de expresión; 5) El criterio de proporcionalidad aplicado a los casos de conflicto entre la libertad de expresión y otros derechos o prerrogativas; 6) El rol del periodista y de los medios de comunicación en relación con la libertad de expresión.

La idea de fondo del carácter fundamental de la libertad de expresión para la vida democrática se expresa así:

*La libertad de expresión como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente bien informada*

*La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.*

*Es el derecho del individuo y de toda la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes respecto de todos los aspectos vinculados al funcionamiento normal y armónico de la sociedad.*

*La libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social: por un lado ésta requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, pero implica, también por otro, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.*

*Quienes están bajo la protección de la Convención Americana de Derechos Humanos tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.*

*La crítica política es una de las formas más eficaces para denunciar la corrupción...los debates pueden ser críticos y hasta ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están vinculados a la formación de la política pública.*

*La libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.*

*La importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para*

*restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.*

Con respecto al derecho de acceso a la información estatal incluido en el artículo 13 de la Convención, en cuanto a la conexión que tiene con la libertad de expresión, porque muchas veces esta información es el primer paso para la elaboración de una información relevante, la Corte ha señalado que:

*El artículo 13, al estipular expresamente los derechos buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la convención. Consecuentemente dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado a proporcionarla, ...Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara dos dimensiones, individual y social, las cuales deben ser garantizadas por el Estado en forma simultánea.*

Con relación a los límites en el ejercicio de la libertad de expresión, la Corte ha señalado:

*Es importante reiterar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la Convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho.*

*Las responsabilidades ulteriores, de aplicarse deben cumplir con una serie de requisitos como: Ser fijadas por la ley; necesarias para el respeto de los derechos o reputaciones de los demás; necesarias en una sociedad democrática; necesarias para la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud y la moral pública; no deben limitar más allá de lo estrictamente necesario el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.*

*El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual se debe tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica frente a afirmaciones vertidas por las personas en ejercicio de dicho control democrático.*

*La libertad de expresión tiene límites, pero estos límites tienen el carácter de excepción...Entre varias opciones debe escogerse aquella que restrinja en menor medida el derecho protegido.*

*El artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.*

Tratándose de las limitaciones indirectas a este derecho fundamental, la Corte ha establecido que:

*El artículo 13 de la Convención prohíbe la restricción a la libertad de expresión por vías o medios indirectos...Las sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones podrían ser consideradas en algunos casos como métodos indirectos de restricción.*

*El efecto inhibitor de la sanción penal puede generar autocensura en quien quiere manifestarse, lo cual produce prácticamente el mismo efecto que la censura directa: la expresión no circula.*

*La aplicación de sanciones civiles podría constituir también un medio indirecto de restricción de la libertad de expresión si no se cumplen ciertos extremos fundamentales, entre ellos: la diferenciación entre personas públicas y privadas, así como la distinción entre la declaración de hechos y los juicios de valor.*

*El requisito de la necesidad de las responsabilidades ulteriores exigido por la Convención se vulnera frente a la penalización de la difamación, porque existen medios menos restrictivos, tales como las sanciones civiles y la reglamentación del derecho a la rectificación o respuesta, los cuales pretenden tutelar el honor de las personas.*

Frente a los casos en que la libertad de expresión entra en conflicto con otras libertades o derechos, la Corte ha señalado que:

*La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica.*

*Si la responsabilidad ulterior aplicada a un caso concreto, es desproporcionada o no se ajusta al interés de la justicia, genera una clara vulneración del artículo 13.2 de la Convención.*

*La aplicación de las leyes de privacidad dentro del derecho interno debe ajustarse a los estándares internacionales que exigen un adecuado balance entre protección de la privacidad y la honra y el resguardo de la libertad de expresión.*

*Tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública, de políticos y de instituciones estatales, se debe aplicar un*

*umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.*

Con referencia al rol del periodista y de los medios de comunicación, que representan la principal manifestación de la libertad de expresión, la Corte ha establecido que:

*Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas opiniones e informaciones. Como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.*

*El periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión, y por esta razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de los conocimientos o la capacitación adquirida en la universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión, garantizadas en la Convención.*

*Es fundamental que los periodistas que laboren en dichos medios gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad.*

## ***CAPITULO II: La Realidad del Derecho a la Información y de la Libertad de Expresión***

### **2.1 Introducción**

Suele suceder que en ocasiones, y por desgracia con más frecuencia de lo deseable, la realidad no se corresponde con la teoría. Prácticamente no hay ningún Estado que no se autocalifique como democrático y todos se manifiestan abiertos defensores de la tolerancia, la pluralidad, la libertad y el Estado de derecho. Ciertamente que la justificación de tales declaraciones tiene como fundamento diversas argumentaciones, algunas de matiz muy importante, pero más allá de las palabras hay que analizar la realidad.

Como antes se apuntó, para los ideólogos de la democracia liberal, el mercado de las ideas es suficiente para que florezca la pluralidad, la tolerancia y en última instancia, la democracia misma. Parten del supuesto histórico de que el Estado es el enemigo natural de la libertad de expresión, como innegablemente lo fue. Pero frente a ellos, desde hace algunas décadas, pensadores de diferentes países han cuestionado con claridad y elocuencia esa manera de ver las cosas, y partiendo de un concepto más amplio e incluyente de la democracia han abierto nuevas perspectivas que poco a poco van ganando terreno en los ámbitos de decisión.

En realidad, la situación actual de los medios de comunicación en el mundo, no se apega a las previsiones de los ideólogos de la democracia liberal, pues el libre mercado de las ideas no ha conducido ni a la pluralidad ni a la democracia, sino al mantenimiento del statu quo y al reforzamiento de los privilegios de los ya privilegiados.

### **2.1.1 Caso de Estados Unidos de Norteamérica**

El pensador norteamericano Noam Chomsky ha escrito abundantemente al respecto, sobre todo con relación a lo que sucede en la democracia liberal por excelencia, Estados Unidos, que aún es un referente para todo el mundo. En el ensayo titulado precisamente “El Control de los Medios de Comunicación”, ampliamente difundido en diversas direcciones de internet, analiza el concepto de democracia en el período moderno y el modo como se inserta el problema de los medios de comunicación y la desinformación en este contexto.

Recuerda y demuestra que al menos desde la presidencia de Woodrow Wilson, esta perfectamente bien documentado la forma en que opera la propaganda gubernamental y expone cómo la Comisión Creel, creada ex profeso fue capaz de convertir a una población pacífica en otra histérica y belicista que quería ir a la guerra y destruir todo lo que oliera a alemán para salvar al mundo. Luego se utilizaron las mismas técnicas para avivar lo que se conocía como miedo rojo, lo que permitió la destrucción de sindicatos y la eliminación de problemas tan peligrosos como la propia libertad de prensa o de pensamiento político.

El poder financiero y empresarial y los medios de comunicación fomentaron y prestaron un gran apoyo a esta operación, de la que, a su vez, obtuvieron todo tipo de provechos. Y lo siguieron haciendo en cuanto conflicto bélico participó el vecino país del norte, hasta la reciente invasión de Irak donde la mayoría de los medios aceptó las reglas que les impuso el Pentágono y actuaron más como propagandistas que como informadores.

De ello, se puede concluir que quienes poseen el control de los medios de comunicación no los ponen inocentemente al servicio del mercado de las ideas, que tanto pregonan los teóricos de este modelo, para que cada individuo pueda servirse ellos en la forma que más le acomode, sino que utilizan el inmenso poder de los medios en beneficio propio, con la aquiescencia o colaboración abierta del

Estado mismo, así que tampoco ya no es cierto que el Estado sea el enemigo por antonomasia de la libertad de expresión. El problema de los Estados autoritarios con gobiernos represores o el de los Estados totalitarios es otro, aquí se trata de analizar sólo el caso de los países llamados democráticos.

Pero eso no es sólo historia, desde entonces, y no solo en Estados Unidos sino en los países autodenominados democráticos, está claro que la manipulación informativa, es un fenómeno de dimensiones mucho mayores con serias implicaciones puesto que se trata de decidir, ni más ni menos, si se quiere vivir en una sociedad libre o bajo lo que viene a ser una forma de totalitarismo autoimpuesto, en el que el rebaño desconcertado se encuentra, además, marginado, dirigido, amedrentado, sometido a la repetición inconsciente de eslóganes distribuidos a través de los medios de comunicación que al final solo benefician a quienes los propagan.

El acceso a los canales de comunicación esta muy sesgado en la sociedad actual, puesto que se distribuye de acuerdo con el poder que, obviamente es muy desigual, dice Noam Chomsky, y agrega que el reto es cambiar esa distribución de poder y por ende de acceso a los canales de comunicación, sin violentar la libertad de expresión.

Hay una evolución inequívoca en la valoración de la libertad de expresión, desde considerarla como un derecho civil fundamental para limitar la actuación del Estado, de acuerdo a la teoría liberal del siglo XIX, hasta sobreponer la igualdad como derecho fundamental en el siglo XX. Es un dilema falso postular el predominio de la libertad o de la igualdad, pues ambos se fortalecen mutuamente y ambos contribuyen a la consolidación democrática.

Se pregunta si existe realmente en las sociedades democráticas un sistema comunicativo donde los ciudadanos tengan la garantía de estar recibiendo información objetiva sobre los aspectos relevantes que le afectan o interesan, si

son los medios de comunicación social una instancia crítica que vigila y denuncia las actuaciones irresponsables de los poderes fácticos, si en realidad puede hablarse de una genuina libertad de expresión en los países democráticos donde los medios operan bajo la lógica del mercado.

En una obra escrita en colaboración con Edward Hermann, Noam Chomsky lo cuestiona y para demostrarlo utiliza un modelo de propaganda centrado en el concepto del consentimiento manufacturado. Según ésta hipótesis, los medios forman parte de un conjunto de intereses económicos y políticos en el que los grandes consorcios mediáticos actúan como cómplices en la perpetuación del sistema que los beneficia.

En este esquema las noticias son construcciones de una realidad a la que critican superficialmente y que es elaborada en las salas de redacción con patrones rutinarios y con recursos retóricos manipuladores. El resultado es que rara vez disienten del consenso establecido y tienden a reforzar el estatus quo, que por lo general es muy desfavorable para las mayorías.

Presentado en 1988 y reafirmado en 2002 en el libro “Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media”, Edward Hermann y Noam Chomsky parten del principio crucial de que el sistema de mercado en el que operan los medios de comunicación conlleva un conjunto de condicionantes operativos al servicio de quienes detentan el poder político y económico. Esto provoca la diseminación de noticias y comentarios que favorecen la ideología de las elites, impiden que las voces disidentes accedan a la esfera pública y enriquezcan el derecho a la información de todos los sectores y cambien o cuestionen el estatus quo.

Este modelo está concebido para aplicarse en regímenes denominados democráticos y sociedades de mercado en las que el poder y el dinero constituyen los motores que condicionan a los medios de comunicación con respecto a qué informaciones seleccionar y cómo enmarcarlas para determinar así la manera en

que el público entiende el mundo, para determinar cómo se organiza y percibe a sí mismo. Con estas cribas, la agenda pública dentro de sociedades marcadas por el pluralismo, la heterogeneidad y las diferencias terminan siendo, en último término resultado de una negociación entre intereses privados.

Los autores argumentan que el discurso de los medios es resultado del tipo de propiedad y de la orientación hacia las utilidades de los principales consorcios mediáticos; de los intereses y valores de la publicidad que influyen y distorsionan la información y sus resultados; de las prácticas rutinarias de las salas de información que hacen un uso excesivo de los boletines de fuentes empresariales y estatales y de la sutil o clara intimidación que reciben de las élites económicas y o políticas de las que depende su subsistencia.

Estos mecanismos actúan como filtros que condicionan un auténtico ejercicio de la libertad de expresión y el correspondiente derecho a la información de los ciudadanos, manipulan la visión que estos tienen de los sucesos del entorno y condicionan su interpretación a aquella que interesa a los poderosos grupos de poder.

A decir de estos autores los cinco pilares que distorsionan la libertad informativa en las sociedades democráticas son: 1) La propiedad privada de los grandes consorcios mediáticos y su lógica orientación hacia la obtención de utilidades; 2) Los condicionamientos de los medios por su dependencia de los anunciantes; 3) La búsqueda de fuentes de información baratas y accesibles, que suele derivar en el uso excesivo de boletines emitidos por voceros oficiales o preparados en agencias de relaciones públicas; 4) la intimidación por parte de las élites económicas y o políticas de las que depende su subsistencia; y 5) el rechazo de toda forma alternativa de organización política, el comunismo, por ejemplo. Ese es un análisis desde una perspectiva sociopolítica, que refleja muy bien lo que se observa con solo mirar alrededor.

Por su parte, desde la rigurosa perspectiva del derecho que tan bien maneja, el reconocido profesor Owen Fiss, titular de la Cátedra de Sterling en la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, se ha referido con profundidad a las vicisitudes de la libertad de expresión en su país<sup>6</sup>. Recuerda que en los debates del pasado se asumió que el Estado era el enemigo natural de la libertad de expresión. Se veía al Estado como el ente capaz de silenciar a los individuos en sus declaraciones, expresiones y peticiones. Debía, por tanto, limitarse a ese Estado con ánimo interventor, y por eso, La Primera Enmienda a la Constitución de ese país estableció que "el Congreso no deberá hacer ley alguna que restrinja la libertad de expresión," que ha sido considerada desde entonces como expresión de la demanda del liberalismo clásico de limitar al Estado.

Los supuestos que llevaron a la adopción de esa primera enmienda ya no son los mismos y no sirven para explicar los cambios y fenómenos nuevos. La globalización, la conversión de los medios de comunicación en multinacionales de la noticia, la concentración de las empresas mediáticas, la emergencia de la sociedad de la información, la revolución tecnológica de las telecomunicaciones, el internet, representan un cambio de paradigma para la libertad de expresión.

Lo esencial de ese cambio, dice Owen Fiss, es que si antes la libertad de expresión tenía que ser protegida de la injerencia del Estado, ahora resulta que esa libertad requiere precisamente de la injerencia estatal para asegurar que la libertad de expresión cumpla su función; y ello, porque la ironía de la libertad de expresión consiste en que el Estado puede ser su mayor enemigo, pero también su imprescindible aliado, por cuanto ahora quien puede silenciar algunas voces, ya no es el Estado, sino los grandes complejos mediáticos.

La sugerente tesis del efecto silenciador, propuesta por Owen Fiss, que se produce como consecuencia del estruendo de los medios que acalla las voces y vuelve irrelevantes a todos aquellos que no piensan como ellos, con el simple

---

<sup>6</sup> Fiss Owen M, La Ironía de la Libertad de Expresión, Editorial Gedisa, Barcelona, España 1999.

expediente de ignorarlos o no prestarles la tribuna, es tal vez la preocupación más acuciosa de las restricciones que afectan a la libertad de expresión en la actualidad, y no ya ciertas medidas administrativas o judiciales más bien neutras y no restrictivas de la libertad de expresión a cargo de los poderes del Estado.

El reclamo de intervención estatal se basa, no en la teoría de que la actividad a regular constituye en sí misma una violación a la Primera Enmienda (tal reclamo requeriría formalmente demostrar la acción estatal), sino sólo en la idea de que la protección de la integridad del discurso público, que asegure que el público escuche todo lo que debe escuchar, es un fin legítimo del Estado. Incluso si la dinámica silenciadora es llevada a cabo exclusivamente por individuos desde la esfera privada existe, de cualquier modo, suficiente base para justificar la intervención del Estado.

En tal caso, si decide ejercer su capacidad positiva de intervención, simplemente estaría ejerciendo su poder de supervisión para promover un fin público valioso, tal como lo hace cuando establece leyes sobre control de armas o límites a la velocidad en carreteras. En este caso, el fin resulta ser una concepción de democracia que demanda que el discurso de los poderosos no acalle o impida la expresión de los débiles. La promoción de valores democráticos es un propósito público, valioso e irrefutable, pero naturalmente debe ser respetuoso del marco constitucional vigente. El tipo de regulación estatal que se propone tiene como fin promover la libre expresión de las mujeres, de las minorías y de los pobres, aunque implique silenciar en la respectiva proporción a los hombres, a las mayorías y a los ricos.

Pero no se trata de que el Estado arbitre o medie entre los intereses de expresión de los diferentes grupos, sino que preserve la solidez, riqueza y pluralidad del debate público, estableciendo las precondiciones necesarias para el autogobierno de la colectividad, asegurando que todas las posturas sean presentadas al público. Si esto pudiera lograrse simplemente mediante el otorgamiento de poder

a los grupos débiles, entonces esto sería lo único necesario; pero las regulaciones del tipo que se propone se sustentan en la idea de que en ocasiones es necesario disminuir las voces de unos para que pueda ser escuchada la voz de otros.

La preocupación no es si las expresiones, objeto de la regulación estatal, lesionan o no el estatus social de ciertos grupos, sino la demanda de esos grupos, por tener una oportunidad plena y equitativa para participar en el debate público: lo que importa es la demanda de su libertad de expresión. Más aún, el Estado honra esas demandas no por su valor intrínseco o por el mérito de las perspectivas que plantean, ni porque el derecho de expresión de uno sea superior al de otros, sino sólo porque debe preservar la apertura e integridad del debate público. Lo que motiva la acción del Estado no es tanto el interés de los individuos por expresarse, sino el interés de la audiencia, la ciudadanía, por escuchar un debate pleno y abierto de los asuntos de importancia pública, apunta el Profesor de Yale en referencia al caso específico de su país.

Pero esta forma de considerar el problema, agrega, subestima radicalmente la profundidad del desafío. Mientras que el marco tradicional descansa sobre la idea del liberalismo clásico de que el Estado es un enemigo natural de la libertad, ahora se puede comenzar a imaginar al Estado como amigo de la misma. Es considerable la resistencia a esta inversión de la dialéctica tradicional de la libertad.

Una parte de esta resistencia se deriva de una lectura absolutista de la Primera Enmienda, que se considera como un seguro contra cualquier regulación estatal de la libertad de expresión. Esta perspectiva de la Primera Enmienda proclama que donde dice que "ninguna ley", significa que en efecto, "ninguna ley". Pero lo que la Primera Enmienda prohíbe es la limitación legal de la "libertad de expresión," no la libertad de hablar.

La frase libertad de expresión implica un entendimiento organizado y estructurado de la libertad, uno que reconoce ciertos límites de lo que ha de ser incluido y excluido. Esta es la teoría sobre la que en ocasiones se sustentó la regulación de la expresión con la intención de proteger la seguridad nacional o el orden público. Debería igualmente estar disponible cuando el Estado trate de preservar la integridad y la pluralidad del debate público. Incluso la Primera Enmienda debiera dar lugar a tal regulación pues su objeto es ampliar la visión que subyace en la Primera Enmienda, la autodeterminación colectiva.

El gran daño que la concepción tradicional de la libertad de expresión ha provocado en el estado moderno, es precisamente que el acento en su naturaleza individual ha implicado la conculcación silenciosa de la libertad de expresión de algunos grupos o actores sociales que bajo las reglas convencionales no tienen acceso al espacio público ni pueden expresarse.

Quienes gozan de poder político y económico nulifican a los agentes políticos que pretenden participar en el debate pero carecen de recursos para participar en igualdad de circunstancias, esta es una prueba de que deliberadamente o no, se silencia a algunos actores en el sistema democrático, lo que socava la democracia como forma de organización política, aquí toma importancia capital el Estado para que se convierta en el fiel de la balanza, para asegurar que todos los actores tengan la misma oportunidad, para que todos puedan expresarse y ser escuchados.

En un sistema democrático, reitera, el Estado no es enemigo de la libertad de expresión, sino el principal interesado en protegerla y fortalecerla porque, como se ha dicho, el debate libre y abierto de ideas es la mejor manera de consolidar la democracia. Mas aún, Fiss recuerda que en ocasiones es tan evidente el predominio de un agente sobre otro que el Estado tiene la obligación de actuar y de manera equitativa acallar gradualmente a quienes han monopolizado el discurso y dotar progresivamente a quienes han sido sometidos al silencio con la finalidad

de asegurar que todos los actores sean escuchados, para el beneficio de la sociedad en su conjunto como principal destinataria y evaluadora del discurso público que sustenta la vida democrática.

El diagnóstico de estos pensadores estadounidenses sobre lo que ocurre en su país está muy bien sustentado y fundamentado con el análisis de los hechos y las respuestas que las autoridades administrativas y judiciales han emitido a lo largo de la historia de ese país, pero se echa de menos una propuesta sobre cómo cambiar, qué hacer, para superar ese estado de cosas, conveniente para las minorías e inconveniente para las mayorías.

### **2.1.2 Caso de Italia**

En Italia, con el respaldo de un imperio mediático de comunicación de su propiedad, Silvio Berlusconi decidió sin más hacerse del máximo poder político de su país, y lo consiguió. Este acontecimiento ha despertado la curiosidad de numerosos estudiosos en todo el mundo. Quién mejor que el eminente jurista y pensador italiano Luigi Ferrajoli, para reflexionar sobre este acontecimiento, sus enseñanzas y consecuencias.

En diversos escritos sobre el tema, Ferrajoli<sup>7</sup> advierte que la concentración de la propiedad de los medios de información no sólo equivale a un poder privado –el poder del propietario-, sino que también equivale a un poder político, probablemente el poder político más penetrante e insidioso que se utiliza para promover intereses mediante la desinformación y la propaganda, para lo cual es especialmente útil y funcional la televisión, más que los periódicos buscados por los lectores, debido a la capacidad de intromisión e invasión de la esfera privada que tienen los medios electrónicos, como la radio y la televisión. Por ello es que estos medios se configuran como el principal problema actual de la democracia.

---

<sup>7</sup> Ferrajoli Luigi, Libertad de Información y Propiedad Privada, Una Propuesta No Utópica, En Carbonell Miguel, (compilador), Problemas Contemporáneos de la Libertad de Expresión, Editorial Porrúa, México D.F., 2004, p 129 y sig.

Para ciertos propósitos y en determinadas circunstancias, subraya, los medios, señaladamente la televisión, sustituyen a los parlamentos, congresos o asambleas nacionales. Los políticos con cada vez mayor frecuencia recurren más a los medios que a los órganos parlamentarios o deliberativos para realizar su labor de oposición o de controversia política.

La dependencia de los medios es tan intensa que en los debates dentro de los órganos deliberativos los políticos exhiben como única prueba de sus dichos recortes de prensa o citas transmitidas por los medios. Ese material de los medios procede, a su vez, en muchas ocasiones de filtraciones que los propios políticos han hecho llegar previamente a los periodistas, por lo que el circuito de manipulación y desinformación funciona como si nada fuera creíble o mereciera atención mientras no haya aparecido previamente en los medios de comunicación.

Los medios masivos están procurando la privatización de la esfera pública a favor de sus intereses. En materia de prensa y televisión, advierte el jurista italiano, la privatización de la esfera pública se materializa en la apropiación de la libertad de información, esa es la novedad que deben enfrentar las sociedades actuales, el debate no se debe circunscribir a la libre competencia entre los medios y al pluralismo informativo, como si la libertad de información fuera solo un corolario de la ley del mercado y del principio de libre competencia. Hay que definir si la libertad de información es una variable dependiente del mercado o un principio y un derecho fundamental de la Constitución.

Y es que la libertad de información, dice Ferrajoli, incluye dos derechos distintos que nada tienen que ver con la propiedad: por un lado la libertad de manifestación, de pensamiento y el derecho de la información; y por otro, el derecho a la información, es decir, el derecho a recibir información veraz y lo menos manipulada posible. El primer derecho es un derecho individual de libertad que consiste en la inmunidad ante prohibiciones, censuras o discriminaciones; el

segundo es un derecho social que consiste en la expectativa de recibir informaciones veraces, que no se encuentran deformadas o condicionadas por intereses concretos.

Uno es el derecho de quienes quieren expresar opiniones y difundir informaciones, es el carácter liberal de un sistema político; el otro es un derecho de todos los ciudadanos y constituye un presupuesto fundamental de la democracia. La garantía de uno consiste en la prohibición de prohibir, o sea de limitar la información; la garantía del otro consiste en la obligación de informar correctamente y a su vez se encuentra garantizada por la pluralidad, pero sobre todo por la independencia política y económica de quienes expresan opiniones y producen y transmiten información.

Los dos derechos, libertad de información y derecho a la información, pueden ser suspendidos o suprimidos de dos formas: mediante la represión o bien apropiándose de los medios de comunicación; el segundo es el de la concentración económica y el control político de los medios de comunicación, se trata de métodos que no son necesariamente excluyentes.

Históricamente, primero se afirmó la libertad de conciencia, después la libertad de palabra, luego la de imprenta. Los regímenes autoritarios y totalitarios se esforzaron por reprimir y controlar las libertades de conciencia y de imprenta; en las sociedades democráticas de libre mercado, las libertades de conciencia y de imprenta se asumen como un hecho, y sin embargo, la represión y la discriminación, la censura y la autocensura, el control de las opiniones y de las informaciones pasan a través de la propiedad de los medios de información.

Gracias a ella, el pensamiento, la opinión, la información se convierten en mercancía cuya producción se vincula a la propiedad del medio de información y a las inserciones publicitarias, y se convierten así en bienes patrimoniales al tiempo

que dejan de entenderse y asumirse como derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Aquí se manifiesta el equívoco teórico que está detrás de la concepción liberal de la libertad de información, la confusión conceptual entre libertad de información y propiedad privada de los medios de información. Es una confusión que ignora la asimetría estructural entre la primera, que es una libertad fundamental de todos, y la segunda, que es un derecho patrimonial y al mismo tiempo un poder que, como todo poder, en la lógica del estado de derecho, debería sujetarse a la ley y en particular a los derechos de libertad constitucionalmente establecidos.

No se trata solamente de dos derechos estructuralmente diferentes, uno fundamental y otro patrimonial, uno que pertenece a todos y otro *excludendi alios*, se trata de dos derechos que está en conflicto uno con otro porque la propiedad se devora literalmente a la libertad y la reduce a la libertad de los propietarios, y en condiciones de monopolio, a la libertad del propietario

Con la televisión y sus formas de concentración y de homologación emergió una aporía que ya estaba presente en la prensa. Un poder, el poder empresarial, se impone y coincide con un derecho de libertad, la libertad de imprenta, de opinión y de información, y de esta forma lo engloba y aplasta. Los derechos de libertad, en lugar de limitar al poder, terminan limitados por ese mismo poder. El fenómeno estaba relativamente circunscrito cuando la información se difundía exclusivamente por los periódicos y no se encontraba condicionado por el mercado y la publicidad.

Las empresas periodísticas, al menos en tendencias, eran empresas meramente editoriales, cuya competencia coincidía en términos generales con la competencia entre las ideas y por la calidad de la información. En los hechos y no solo en Italia, la dependencia de la publicidad (que obviamente prefiere al medio televisivo) los procesos de concentración y la relación cada vez más estrecha entre información

y poderes políticos están sofocando el pluralismo y junto con éste, la libertad de información misma.

En Italia, por si fuera poco, debido a la concentración de los medios en manos del partido gobernante y de su líder, el derecho a la información, y junto con éste, la dialéctica democrática están desapareciendo. Si es verdad que la confusión entre libertad y propiedad aplasta el derecho de información en cuanto libertad, el derecho de los ciudadanos a la información, que a su vez es una precondition de la democracia política, está igualmente amenazado, advierte Luigi Ferrajoli.

Hay una segunda confusión, agrega, entre información y poder político. La concentración de la propiedad de los medios de información no solo equivale a un poder privado, el poder del propietario, capaz de limitar la propiedad de expresión. También es un poder político, que se utiliza para promover intereses de parte mediante la desinformación y la propaganda.

El imperio televisivo, editorial y publicitario de Silvio Berlusconi se transformó en un poder político. El monopolio privado y político de los medios de información no produce solamente una limitación del pluralismo y de la libertad de información, también produce un abatimiento de las conciencias y una corrupción de la sociedad. La discriminación y la neutralización de quienes no se doblegan viene acompañada de la corrupción de aquellos, -periodistas, dirigentes, administradores, programadores- que aceptan hacerlo, autocensurándose, adaptándose, llegando de algún modo a compromisos. Y sobre todo, se acompaña con el debilitamiento del espíritu público, por ignorancia, por desinformación, por indiferencia, por resignación, por conveniencia, apunta el pensador italiano

Es urgente un debate público sobre la relación entre propiedad de los medios, libertad de información, derecho a la información y poderes de gobierno, advierte y señala que si se reconoce que la propiedad de los medios de información es un

poder al mismo tiempo económico y político, se debe someter al menos a dos reglas que provienen de la tradición teórica del estado de derecho, de lo contrario se convertirá en un poder absolutista. La primera regla es el sometimiento a la ley, a los vínculos y límites tendientes a garantizar la libertad de información; la segunda es la separación de los poderes, que es la vieja receta de Montesquieu, es decir, el poder de los medios debe ser independiente de los poderes políticos y económicos

### **2.1.3 Otros Países Desarrollados**

En contraste, resulta aleccionador asomarse a los intentos que se hacen en diversos países del mundo, con fórmulas de autorregulación a través de los Consejos de Prensa con dos objetivos principales: defender por un lado las libertades informativas y por el otro evitar los abusos de la prensa en el ejercicio de sus tareas. Pero no cabe duda que un sistema autorregulatorio de la información sólo puede prosperar con éxito en aquellos países donde hay garantías constitucionales adecuadas para el ejercicio de la libertad, un desarrollo económico homogéneo y un funcionamiento aceptable del Estado de derecho. Sin libertad no es posible que fructifique la responsabilidad, ya que libertad y responsabilidad es un binomio indisolublemente ligado al derecho a la información y a la naturaleza propia de los sistemas de autorregulación informativa.

El derecho a la información es un derecho fundamental que se ha convertido en un bien público, por ello es que no vale para satisfacer ese derecho cualquier tipo de información sino que se requiere que sea veraz y al mismo tiempo de interés público. Esto significa que el ciudadano tiene derecho a tener datos confiables pero también útiles para ejercer de la mejor manera sus derechos y cumplir oportunamente sus obligaciones en un estado democrático de derecho.

La naturaleza jurídico-política de los medios de comunicación que hacen las veces de intermediarios entre las fuentes informativas y los ciudadanos, por un lado, y de

contrapeso para un escrutinio público de la actividad gubernativa, por otro, ha generado históricamente problemas para establecer con claridad los alcances y los límites de las libertades de expresión y de información y del derecho a la información en una sociedad democrática. Se trata de lograr al mismo tiempo libertad y responsabilidad en el actuar de los medios de comunicación, objetivo nada sencillo de alcanzar.

Es verdad que los medios no pueden ser sujetos de excepción jurídica ni pueden estar encima del estado de derecho, pero también lo es que los órganos regulatorios gubernamentales ofrecen con más frecuencia de lo deseable acotamientos ilegítimos que pueden llegar a impedir a los medios cumplir con su función social al servicio de la comunidad, de ahí la constante necesidad de buscar alternativas que permitan la coexistencia entre libertad y responsabilidad informativa.

La propia comunidad periodística ha encontrado desde hace tiempo en la figura de la autorregulación informativa una opción para proteger al mismo tiempo la libertad y la responsabilidad en beneficio de los sujetos universales de la información. Por autorregulación puede entenderse el sistema de reglas de conducta adoptado por los medios en relación con el Estado, la sociedad y la propia comunidad periodística, el cual se encuentra dotado de un órgano de ejecución y de creación de normas sustantivas y procedimentales, y tiene como objetivo preservar las libertades informativas con responsabilidad social. El Consejo de Prensa es, por su parte el organismo que hace posible darle vida a la idea plasmada en los sistemas de autorregulación.

El investigador Ernesto Villanueva, en su obra "Autorregulación de la Prensa", editado por la Universidad Iberoamericana y Porrúa en 2002, hace un minucioso estudio comparado de los países que han optado por este medio para enfrentar este problema e identificó tres tendencias como prolegómenos a los consejos de prensa. Estos son:

- a) Los consejos de prensa que son creados como estrategia política de editores y periodistas para evitar leyes de prensa o normas que a su juicio pudieran ser restrictivas como son los casos de Alemania y el Reino Unido donde la autorregulación informativa se asume como un mal necesario ante el derecho orgánico de la sociedad civil y política.
- b) Los consejos de prensa que se integran a partir de las propias tradiciones de responsabilidad social de la prensa sin que haya una presión explícita o implícita de la autoridad pública o del parlamento que urgiera su constitución. Son los casos paradigmáticos de Suecia y Finlandia. Aquí son los propios sujetos universales de la información, particularmente los empresarios del ramo y los periodistas, quienes ponderan las virtudes sociales de los sistemas de autorregulación como fórmulas normativas para garantizar libertades y respetar derechos de terceros en un clima de confianza y credibilidad en las informaciones proporcionadas por la prensa.
- c) Los consejos de prensa que son creados como efecto reflejo de experiencias exitosas de otros países, ajustadas a las condiciones locales. De ahí la adopción de fórmulas heterodoxas de autorregulación informativa con fundamento legal pero sin participación gubernamental o con una presencia minoritaria. Son los casos de Nigeria, Sri Lanka y en especial, Lituania.

Un caso atípico es el de Austria, pues a diferencia de los casos anteriores, el Consejo de Prensa de ese país tiene como propósito impulsar la existencia de una legislación democrática para la prensa.

Si se atiende a los objetivos de los Consejos de Prensa se puede documentar que un grupo de ellos conserva los rasgos definitorios iniciales de la defensa de las libertades informativas por un lado, y por el otro la resolución de los casos de los excesos de la prensa. Hay otro grupo que pone el acento en la atención de los casos de abusos de la prensa, quizá porque las libertades se dan por sentadas,

como es el caso del Reino Unido, y hay un tercer grupo donde junto con las libertades informativas y la atención de las quejas contra la prensa, el consejo promueve la capacitación de los periodistas, así como el estudio y la investigación de los medios de comunicación, que es el caso de la mayoría de los países en desarrollo que cuentan con su consejo de prensa.

Por lo que respecta a su financiamiento, hay consejos de prensa que son financiados por los empresarios del ramo, o por organizaciones gremiales de periodistas, mientras que otros tienen por ley un subsidio con cargo al erario. El éxito de los consejos de prensa se mide por su eficacia y sus resultados sociales.

En los países donde existe, el Consejo de Prensa representa una instancia donde, independientemente de eficacia y resultados se puede al menos debatir y resolver sobre los derechos y obligaciones de los periodistas, como el de apegarse a la verdad, la veracidad y la objetividad; diferenciar entre información y opinión, lo mismo que entre información y publicidad; el respeto a la vida privada, el honor y la intimidad; la salvaguarda de los derechos de los niños; el secreto profesional y la cláusula de conciencia de los periodistas, así como el derecho de réplica, por mencionar sólo algunos.

## **2.2 Tendencias Internacionales para la Radio y La Televisión**

Ya hay quienes han abordado parte de este problema de manera general. La Commonwealth Broadcastig Association y la UNESCO diseñaron una serie de lineamientos que sirvieron para un marco normativo en materia de radio y televisión aplicable en un estado democrático de derecho, que con el titulo Guidelines for Broadcasting Regulation se puede consultar en [www.cba.org.uk](http://www.cba.org.uk)

El documento parte también del reconocimiento universal del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos antes mencionado. Ese derecho es reconocido también en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los

Pueblos (artículo 9), en la Convención Europea Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 10) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13). En ese trabajo se señala que la legislación de radio y televisión debe tomar en cuenta al menos los siguientes principios democráticos:

- a) Vías de impugnación. Se debe establecer el procedimiento ante una corte para que las decisiones emitidas por el órgano regulador puedan ser apeladas
- b) Derecho de réplica. Es apropiado que los locutores sean requeridos para otorgar el derecho de réplica a cualquier persona u organización que haya sido tratada injustamente en un programa
- c) Obligación de los noticieros a difundir información objetiva y veraz. Los estándares del buen periodismo requieren que las noticias sean exactas
- d) Obligaciones generales de imparcialidad. Se requiere que el trabajo periodístico se realice sin intereses personales o políticos
- e) Reglas para prevenir la discriminación. Es deseable aplicar y hacer cumplir reglas para asegurarse que no se incluya material que discrimine a la gente en función de raza, nacionalidad, religión o sexo
- f) Autoridad Reguladora Independiente. El Consejo de Europa cree que para garantizar la existencia de una amplia gama de medios independientes y autónomos es esencial prever la regulación adecuada y proporcionada de ese sector. Esto debe servir para garantizar la libertad de los medios y al mismo tiempo asegurar un equilibrio entre esa libertad y los otros derechos e intereses legítimos
- g) Nombramiento. Es vital que los miembros de la autoridad reguladora puedan actuar libremente de cualquier interferencia o presión de fuerzas políticas o económicas. Por tanto el nombramiento o designación debe precisarse claramente en la ley y realizarse de una manera democrática y transparente su designación.

- h) Mandato de la autoridad reguladora independiente. Las obligaciones y facultades de la autoridad independiente se deben precisar en la ley
- i) Destitución o terminación del mandato. Para evitar la presión e influencia política con respecto al despido o destitución de los miembros de la autoridad reguladora, la ley debe establecer claramente las causales de destitución o terminación del mandato
- j) Presupuesto o Financiamiento. El financiamiento se puede utilizar también como medio para ejercer presión política, por ello se deben establecer en la ley y mantenerse libre de cualquier interferencia política
- k) Conflicto de Intereses. Los miembros de la autoridad reguladora o sus familiares deben tener la prohibición de adquirir intereses financieros en cualquier compañía asociada a un medio de comunicación
- l) Otorgamiento de licencias o permisos. Antes de que se ofrezca cualquier licencia, se deben emitir una convocatoria pública precisando las reglas para todos los interesados.

Como se observa de lo antes expuesto en este capítulo, alrededor del mundo, con diversos matices que responden a las particularidades de cada país, los estudiosos de estos temas coinciden en el diagnóstico al señalar los males, equívocos y distorsiones que se han generado con el tiempo al amparo del avance tecnológico y de las condiciones socioeconómicas y políticas de las sociedades modernas. Apuntan la dirección en que se deben conducir los cambios deseables, pero no proponen, ni podrían hacerlo, soluciones generales, ya que éstas necesariamente deben, si las hay, adoptarse a las condiciones específicas de cada Estado, pues la historia y realidades de cada uno, son diferentes.

Evidentemente, no es un asunto sencillo conciliar en una sociedad democrática tantos derechos, intereses, realidades y objetivos que inciden sobre este asunto, pues hay tomar en cuenta los derechos del emisor y del receptor de la información; el régimen jurídico de los medios de comunicación, en especial la forma en que se constituyen legalmente, la forma en la que operan, su supervisión

y control; el papel que se les reconoce y otorga a los medios de comunicación en una sociedad en particular, factores todos a considerar.

Pero al mismo tiempo es también casi un consenso que los medios de comunicación no se pueden dejar ya únicamente al influjo de las leyes del mercado, porque se está vulnerando un derecho fundamental como es el derecho a la información en aras de un derecho de la propiedad, que esta socavando la democracia misma. Harto significativo es que cuando los estudiosos y especialistas alertan sobre la incidencia negativa de los medios de comunicación en las sociedad contemporáneas tomen como ejemplo paradigmático y casi único a la televisión.

En las sociedades democráticas la participación de los periodistas en la empresa informativa debería ser una práctica común y cotidiana, para garantizar el derecho a la información de todos los ciudadanos y evitar que los medios de comunicación sean funcionales solo para los intereses empresariales o políticos de unos cuantos. El argumento doctrinal para ello consiste en que la empresa periodística no es una sociedad mercantil ajena a todo compromiso social, sino el punto de encuentro de los sujetos activos y pasivos de la información, con el fin de que los ciudadanos tengan los elementos suficientes para ejercer plenamente su derecho a la información, y a partir de ello se pueda establecer y mantener la democracia como una realidad material y no solo formal.

El gran reto es qué hacer, o mejor y más difícil, cómo, para encontrar una solución, si no perfecta al menos viable, teniendo a México en perspectiva, país para el que va dirigido en primera instancia este trabajo, dada la complejidad del asunto por todos los intereses, inercias y circunstancias que confluyen en el tema y dejan poco margen para la acción desde el punto de vista legal, económico y político. Antes de plantear una propuesta concreta, hay que analizar el caso de nuestro país.

## ***CAPITULO III: La Radio y la Televisión en México***

### **3.1 Antecedentes Históricos**

El debate sobre los problemas derivados del derecho a la información una vez que éste fue identificado y desarrollado por la doctrina, a raíz de la creciente importancia de los medios de comunicación, naturalmente tampoco ha sido ajeno a nuestro país y no podía ser de otra manera, porque la forma en que nacen, se estructuran y funcionan los medios masivos de comunicación dice mucho de la sociedad y del Estado al que pertenecen.

En México, como en muchos otros países, los pioneros de la radio y la televisión tal vez no se imaginaron el enorme poder que estos medios estaban destinados a alcanzar con el tiempo. Tampoco el Estado ni los factores reales de poder entonces dominantes lo advirtieron al principio, pero fue un error que rápidamente fue enmendado por todos ellos. Tal vez por eso, mientras las nuevas tecnologías que hacían posible a la radio y a la televisión maduraban, el Estado no tuvo empacho ni preocupación alguna para otorgar las primeras concesiones a aquellos pioneros que, por otra parte, se las tenían bien merecidas en atención a sus esfuerzos iniciales.

La radio mexicana tiene una historia de aproximadamente 90 años. Nueve décadas en las que los experimentos de sus pioneros desembocaron en un gran interés empresarial, cuando las audiencias se comenzaron a contar por millones. Por los años de 1920, se registran los primeros experimentos con la radio. Para 1923 había una especie de “radiomanía”.

En marzo de ese año comenzaron las transmisiones de la emisora JH, instalada bajo los auspicios de la Secretaría de Guerra y Marina y la dirección del ingeniero José de la Herrán. El 8 de mayo de este mismo año, surge “La Casa de la Radio”, que posteriormente es identificado con las siglas CYL donde aparece el señor

Raúl Azcárraga. El 15 de septiembre de 1923, se inaugura la estación “El Buen Tono”, que posteriormente se conoce con las siglas CYB y más tarde, en 1929, con el indicativo XEB.

Sin duda alguna, el año de 1930 fue muy importante para la radio mexicana. El 5 de febrero comenzó a operar el primer servicio de noticias por radio en México y probablemente en el mundo. Además, el 18 de septiembre inicia sus transmisiones la XEW, emisora que marcó a la vez, el final de un período y el inicio de una nueva etapa en la historia de la radiodifusión mexicana. En 1933, en el “Reglamento del Capítulo VI del libro V de la Ley de Vías Generales de Comunicación” publicado en el Diario Oficial el 10 de julio, estableció en su artículo 17 que las estaciones radiodifusoras podían dedicar el 10% de su tiempo de transmisiones a difundir “propaganda comercial”.

El 15 de enero de 1937, el Diario Oficial publicó un decreto presidencial que disponía la creación de un programa radiofónico semanal con cobertura nacional que debería ser transmitido por todas las estaciones del país con la finalidad de que, a través de esa emisión, el gobierno de la República informara a la población de sus actividades. Recibió el nombre de “La Hora Nacional”.

El 14 de diciembre de 1941 se aprobó la constitución de la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión (CIR) por parte de la Secretaría de Economía Nacional. El 2 de enero de 1942 quedó formalmente integrada y con Emilio Azcárraga Vidaurreta como primer presidente de la organización. En 1942 se promulgó el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y de Aficionados que, entre otras disposiciones, establece que cada anuncio comercial debe durar como máximo 2 minutos y que por cada anuncio difundido, debe intercalarse un número musical o de otra índole.

En 1953, los principales radiodifusores eran Francisco Aguirre, Emilio Azcárraga Vidaurreta, Teófilo Bichara Simmeri, Guillermo Morales Bluemencron, Rafael

Cutberto Navarro, Guillermo Salas, Clemente Serna Martínez y Argelio Tuero. Entre los años de 1954 y 1960 se consolidó una nueva forma de operación de radio. En los primeros 30 años la difusión de discos con grabaciones musicales era complementaria, sin embargo, en los 50, la producción de programas iba disminuyendo y la presencia de grabaciones musicales en el tiempo de transmisión crece considerablemente. En esta década, hubo un gran crecimiento en el número de cadenas, así como la aparición de nuevas formas de operación por parte de éstas.

En 1960, el Diario Oficial de la Federación publicó el 19 de enero la Ley Federal de Radio y Televisión, ordenamiento jurídico específico para estos dos medios antes regidos por la Ley de Vías Generales de Comunicación y por reglamentos derivados de ésta.

A finales de la década de los 60, la radio de F.M. no había logrado consolidarse, principalmente por el escaso número de aparatos receptores dotados del dispositivo para captar esa banda y el precio relativamente alto de éstos en comparación con los de la banda normal. Por ello, en mayo de 1970 la Asociación de Radiodifusores de F.M. entró en contacto con los fabricantes de receptores para solicitarles que hagan un esfuerzo por abaratar los precios de los receptores de F.M. con el fin de que el sistema se pluralice, y con los publicistas y anunciantes para pedirles que apoyen a las estaciones con la inserción de spots en ellas.

También en 1970, la CIR decide transformar su estructura interna y su denominación. La organización cambia su nombre a Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).

En 1985 la radio de F.M. superó a la de A.M. en cuanto al número de radioescuchas en la capital de la república, según datos de la agencia especializada en medición de audiencias INRA.

En 1986 la organización Radio Centro y el grupo ACIR, solicitaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el alquiler de transpondedores en el sistema de satélites Morelos, cuyos dos artefactos fueron colocados en órbita en 1985, para poder realizar por esa vía sus transmisiones de alcance nacional. En 1988, otros grupos radiofónicos transmiten también vía satélite: Grupo OIR, RASA, RADIO y RPM.

En 1990, se dio paso a las nuevas tecnologías en la radio y la televisión. Se incorporó el sistema estereofónico a las estaciones de amplitud modulada, y el 24 de septiembre, el Diario Oficial publicó las disposiciones aplicables al uso de subportadoras múltiple por parte de las estaciones de F.M.

En 1991, comenzaron las transmisiones de Multiradio Digital, primer sistema de radio digital por suscripción que operó en México. Es una filial de la televisora de paga MVS (Multivisión). En 1996 hay gran auge por la Radiodifusión Sonora Digital o DAB (Digital Audio Broadcasting). Se trata de radiodifusión, es decir radio abierta, gratuita; a diferencia de la radio digital por suscripción. La DAB tiene calidad de sonido similar a la del CD, tiene una señal resistente a las distorsiones, cada canal de DAB tiene un ancho de banda menor al que ocupa uno de F.M. y puede operar tanto a través de antenas terrestres, como mediante transmisiones vía satélite y puede difundirse a receptores fijos o móviles. Esta es la historia de su evolución técnica. En 1921 existían 4 estaciones, en 1950 ya eran 195. Para el año de 1969 existían 579 estaciones, en 1979 había 776. En 1989 hay 988 estaciones y en 1995 ya eran 1291 estaciones contando tanto las de Amplitud Modulada como las de Frecuencia Modulada.

Para el año 2000 las estaciones de radio concesionadas en México eran 1 146 en todo el país, más de la mitad eran propiedad o afiliadas de sólo nueve grupos empresariales. Con los datos más recientes, puede esbozarse el siguiente panorama: el Grupo Radiorama del empresario Javier Pérez de Anda tiene 161

estaciones; el Grupo Acir de Francisco Ibarra tiene 160; la cadena Cima-Somer dirigida por Humberto Huesca cuenta con 100 radiodifusoras propias o afiliadas; Radio S.A de dirigida por Carlos Quiñones cuenta con 76; Radiodifusoras Asociadas presidida por José Luis Laris dice contar con 76; Promosat de Raúl Aréchiga tiene 48; MVS Radio de Joaquín Vargas presiden una cadena de 42 estaciones; Radio Centro de Francisco Aguirre cuenta con 16; Radiopolis de Televisa Radio tiene 17. Con alianzas y fusiones estas cifras han variado en algo.

En 2001 se anunció que Televisa Radio vendió 50 por ciento de sus acciones al Grupo español Prisa, lo que se tuvo que hacer a través de una “inversión neutra” para salvar la prohibición de la Ley de inversiones Extranjeras. Al mismo tiempo existen alrededor de 223 estaciones de radio permisionadas propiedad de los gobiernos de los estados, del gobierno federal o de instituciones universitarias, que por su naturaleza son estaciones gubernamentales o culturales que no pueden comercializar su tiempo al no tener fines de lucro como las concesionadas.

Ya con el antecedente del radio, el potencial de la televisión como medio capaz de transmitir no solo audio sino también imagen, fue advertido por aquellos que detentaban el poder político y/o económico. Así fue como en los regímenes totalitarios el gobierno rápidamente se apoderó de la televisión para sus fines, mientras que en los países democráticos los dueños del dinero hicieron lo propio.

En México la industria televisiva inició con el auspicio del gobierno de Miguel Alemán a favor de un poderoso grupo empresarial que ya había demostrado su éxito en la radio (la XEW) y estaba encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta. Aunque hubo intentos por establecer una televisión pública a partir del modelo británico de la BBC, finalmente se optó por concesionar la señal a los particulares.

El 31 de agosto de 1951, XHTV Canal 4, es la primera concesión comercial de América Latina que se le otorgó a Rómulo O' Farrill. El 2 de mayo de 1951, surgió

la XEWTV, Canal 2, de Emilio Azcárraga y poco después la XHGC-TV, Canal 5, a Guillermo González Camarena. En 1952 éste realiza una “secreta transferencia” a su amigo Azcárraga a través de un prestanombres, Othón Velez. Gracias a eso, se creó Televisión Mexicana en 1952. En 1955, O’ Farrill sucumbió al poderío de Azcárraga. Con el aval de Ruiz Cortines, amigo personal de los dueños de Televisión Mexicana, se crea Telesistema Mexicano.

De 1955 a 1970 el poderoso consorcio vivió su periodo de expansión y consolidación nacional con la aquiescencia de los tres presidentes sucesivos: Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz. La televisión mexicana fue desde entonces presidencialista. Absolutamente dócil frente al titular del gobierno, porque así convenía a sus propios intereses. Y gracias a ello se convirtió en un poderoso instrumento comercial con enorme poder político. Desplazó a la radio como vehículo de comercialización, generó una nueva industria cultural a través de la telenovela que se convirtió en su principal producto. Como medio de comunicación se limitó en general a seguir los dictados del régimen, a cambio de mantener y acrecentar sus privilegios.

Por ello es que la televisión mexicana nunca se planteó como una de sus misiones promover los valores de la democracia: la diferencia, la diversidad, la crítica, la tolerancia, la limitación del poder, la libertad de expresión y de creación y mucho menos esa novedad del derecho a la información. Por el contrario, se promovieron los valores de la sumisión al poder establecido. Desinformando, la televisión ayudó a crear y mantener el llamado consenso autoritario que legitimó a los gobiernos priistas y le permitió a la televisión ser el instrumento de propaganda más favorable al régimen. De ahí sus prebendas.

Cuando se generaron conflictos, como en 1968, el gobierno y los concesionarios, impulsaron nuevos pactos de no agresión, que se tradujeron en ventajas para ambas partes, pero en detrimento de los ciudadanos. De ahí viene la actual Ley Federal de Radio y Televisión y el impuesto del 12.5 por ciento pagado en especie

por los concesionarios. Esta relación discrecional y poco transparente necesariamente tendría que desembocar en una crisis. El gran cisma electoral de 1988 exhibió la censura y el priismo sin credibilidad de Televisa. De esas fechas proviene la máxima de Emilio Azcárraga Milmo: "soy un soldado del presidente". El experimento de la televisión pública con Imevisión, sometida también a los criterios oficialistas, fue un fracaso que no es el caso analizar aquí.

Pero ese fracaso dio origen al duopolio televisivo con TV Azteca, con la que Televisa comparte ahora un poco del monopolio televisivo, monopolio cuya existencia agudiza el problema de la televisión abierta en México. La paulatina pérdida del monolítico poder político del régimen priista que se reflejó en el reconocimiento de las primeras gubernaturas ganadas por la oposición panista en Baja California Norte y en Guanajuato, y a la pérdida por vez primera en 1997 del control absoluto del Congreso de la Unión, permitió a los medios de comunicación electrónicos empezar a liberarse del control gubernamental que por razones obvias ya no podía ser absoluto.

Pero ese nuevo margen de acción no fue utilizado por los medios de comunicación electrónicos para impulsar y promover la democracia, sino para promover sus intereses propios basados en el uso y el abuso de la concesión que detentan, como si fuera de su absoluta propiedad y no una concesión que se debe utilizar en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Siendo realistas y en concordancia con lo que sucede en cualquier democracia liberal no madura ni plenamente desarrollada como la nuestra, era la consecuencia natural, esperar otra cosa es autoengañarse, ya que, por definición, en una sociedad de libre mercado, cada individuo, cada empresa, debe velar antes que nada por sus propios intereses, pues ya será la mano invisible del mercado, dice la teoría, la que supuestamente derrame los beneficios de ese estado de cosas al resto de la sociedad. Y es que se parte del principio que todos

los integrantes de la sociedad tienen los mismos elementos para lograr sus objetivos, lo que evidentemente no sucede en la realidad.

Desde 1960, año en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Radio y Televisión, los concesionarios de esa industria prácticamente se han manejado como un estamento aparte, pues ninguna regulación ha sido aprobada si antes no cuenta con su aprobación. Una excepción notable fue la reforma electoral de 2007, cuando los partidos políticos más importantes lograron imponerse a los intereses de la industria de la radio y la televisión para tener acceso gratuito a esos medios.

En la defensa de sus intereses comerciales, los concesionarios no dudaron en someter a cambio su poder e influencia política al gobernante en turno, aunque tal vez vale decir en su descargo que no tenían alternativa, ante un presidente todopoderoso y simplemente aprovecharon la ocasión. Ese acuerdo tácito fue benéfico para los concesionarios y para el gobierno, no para los ciudadanos, cuyos intereses no cuentan y antes bien estorban en ese arreglo cupular.

### **3.2 Medios y Poder Político**

Desde que su audiencia se empezó a contar por millones, la radio y la televisión se convirtieron en una industria millonaria e inevitablemente en un importante poder político como consecuencia. En la época del partido único, este poder estuvo, al igual que el legislativo y el judicial, sometido y avasallado por el ejecutivo dominante. A cambio de poner su poder político al servicio del ejecutivo, recibió toda clase de facilidades para consolidar su poderío económico.

Con el advenimiento de la alternancia en el poder, las reglas escrita o no escritas del pasado necesariamente deben adaptarse a las nuevas circunstancias. La forma que tomarán las nuevas reglas dependerá de los intereses que logren

prevalecer, sin perder de vista que en asuntos políticos y sociales no hay victorias definitivas sino batallas permanentes.

Por lo pronto, los industriales de la radio y la televisión, ahora que cuentan con un margen de libertad mayor, han decidido utilizar su enorme poder ya no para solicitar sino para arrancar nuevas y mayores canonjías del gobernante en turno, y vaya que tienen elementos para negociar: pueden poner el poder de las pantallas y de los radios al servicio de quienes los favorecen o pueden desaparecer y arrojar a la marginalidad a aquellos que les afecten, lo que no es poca cosa en ninguno de los dos casos.

Considerados por separado, cada representante del poder político tradicional es muy vulnerable al poder mediático de la radio y la televisión. Como éste se ha convertido en un poder imprescindible, puede asumir el papel de poder predominante. Unido, el poder político puede controlar aún al poder mediático y ubicarlo en el lugar que realmente le corresponde, como lo demostró la última reforma electoral de 2007.

En esta lucha permanente, resalta el enorme daño que puede hacer un político frívolo e irresponsable como Vicente Fox. Con el famoso decretazo del 10 de octubre del 2002 clausuró de golpe el intento de reforma y democratización de los medios de comunicación electrónicos que por años se venía empujando pacientemente desde la sociedad civil con propuestas lógicas, necesarias y de avanzada, todas las cuales fueron detenidas y desechadas con un simple acuerdo en la cúpula.

La historia es azarosa, pero legalmente, desde 1969 el gobierno disponía legalmente del 12.5 por ciento del tiempo de transmisión de cada una de las estaciones de televisión y radio. Por decisión unilateral del Presidente panista en lugar de los 180 minutos diarios a los que tenía derecho, el gobierno federal de quedó solamente con 18 en televisión y con 35 en radio, además de que

anteriormente el tiempo podía ser utilizado por todas las instituciones del Estado, con las nuevas disposiciones el tiempo reservado sólo puede ser utilizado por el gobierno federal.

De las muchas decisiones cuestionables ocurridas en ese sexenio, esta complacencia con los poderes mediáticos sería suficiente para enjuiciar políticamente al expresidente Fox, quien no dudó en debilitar al Estado mexicano ante los poderes mediáticos a cambio de un tratamiento favorable a su administración. Y todavía hizo cuanto pudo para sacar adelante la llamada Ley Televisa.

Si no hubiera sido por la decisión de unos cuantos senadores ahora proscritos de la televisión y por la intervención in extremis de la Suprema Corte de Justicia, legalmente los concesionarios de radio y televisión se hubieran convertido en un poder intocable al menos durante las próximas décadas y con la posibilidad de usar ese inmenso poder prácticamente a su antojo por tiempo indefinido. Al final de su sexenio Fox se fue tranquilamente a su rancho en Guanajuato, pero dejó tras de sí a un Estado debilitando en la misma proporción en que se fortaleció el poder mediático.

Con las condiciones creadas a partir de la alternancia, el poder mediático parece incontenible. Este se puede manifestar de diferentes maneras, a través del tipo de programación que produce y difunde, los valores que favorece, los temas que elige para darles difusión y seguimiento.

En adelante, la referencia en este trabajo es únicamente hacia los programas noticiosos e informativos de interés general, pues el tema central, como antes se señaló, es el del derecho a la información, y abordar el tema de la programación en su conjunto en la radio y la televisión abiertas desborda los objetivos de éste trabajo.

Al atender los programas noticiosos e informativos de la televisión abierta, millones de personas son testigos cada día de la manera abierta, descarada, cabría decir impune, en que los concesionarios de la radio y la televisión utilizan el poder que les puso temporalmente en sus manos el Estado, para sobreponerse al mismo Estado y para inhibir, atacar o destruir a sus competidores o adversarios en defensa de sus propios intereses.

Que la televisión y la radio abiertas son un grandioso poder político, nadie se atrevería a cuestionarlo. El 99 por ciento de la población está expuesto a ese poder, con niveles de atención de casi el 60 por ciento, en lo que respecta a la televisión abierta, de acuerdo a los estudios más recientes de TGI México-IBOPE. En tanto que la radio, de acuerdo al mismo estudio, en sus variantes -AM y FM- alcanza a 77 por ciento de la población y cuenta con un 24 por ciento de atención. En tercer lugar se encuentran las publicaciones diarias, con una penetración del 44 por ciento y 37 por ciento de atención, pero no hay que perder nunca de vista que en el caso de la radio y la televisión abiertas se trata de un poder prestado, concesionado temporalmente y sujeto a la normatividad que el propio Estado puede imponer y hacer valer.

Todos aquellos expuestos a la radio y la televisión abierta, es decir el 99 por ciento de los mexicanos, han podido enterarse de un día para otro, por ejemplo, que un empresario en particular es el responsable del desabasto de medicinas y de que éstas resulten inalcanzables para los millones de pobres que existen en el país. Y es posible que sea cierto, o tal vez no, pero eso nunca lo informará verazmente la televisión donde se anteponen los intereses de los concesionarios. Lo único cierto es que esa campaña comenzó en cuanto se supo que ese empresario en particular, con el respaldo de empresas extranjeras, tenía intenciones de entrar al negocio de la televisión, para competir con el duopolio y cesó en cuanto dio a conocer que mejor se retiraba. El tema del desabasto de medicinas nunca más fue abordado, pues claramente fue un pretexto que se utilizó contra un potencial competidor.

De la misma manera, fueron testigos los millones de personas que integran la audiencia cautiva de la radio y la televisión abierta, de una feroz campaña en contra de la reforma electoral de 2007 que, dicen esos medios, vulnera la libertad de expresión, cuando, haciendo uso de esa libertad de expresión, supuestamente proscrita, la combatieron y la siguen combatiendo con toda libertad. Que es una reforma que les afecta en el bolsillo y tienen derecho a criticarla y aún a combatirla es indudable; que utilicen la bandera de la defensa de la libertad de expresión y no se refieran a los efectos económicos en sus ingresos, que es donde realmente la reforma les pegó, es una distorsión y una manipulación evidente de la que hacen partícipe a la opinión pública.

Este es un ejemplo obvio del uso de un bien concesionado por el Estado para la defensa de sus intereses particulares. En asuntos como éste donde los medios concesionados son juez y parte es imposible que sean veraces e imparciales, siempre velarán antes que nada por sus intereses propios. No debe perderse de vista que el Estado tiene la obligación permanente e irrenunciable de vigilar que los bienes de la nación se utilicen con el máximo beneficio social y no para el beneficio de unos cuantos.

Los millones de personas que integran esa masa informe conocida como audiencia, pueden constatar como algunos políticos en su momento enaltecidos y alabados en función de los servicios prestados al poder mediático, al día siguiente son literalmente borrados de la pantalla y, como el Santo Cristo, ultrajados y vilipendiados, todo porque cayeron de la gracia de los señores concesionarios, ya no sirven a sus intereses o deben agradar a los nuevos políticos de los que pueden obtener mayores canonjías.

Resulta en verdad asombroso que en México se hable con toda naturalidad de la posibilidad de comprar espacios en la radio y la televisión para que se presente propaganda comercial o política, como si fuera información, como una forma de

darle la vuelta a la reciente ley electoral, o para engañar abiertamente a la audiencia.

Para un extranjero proveniente de un país donde haya un respeto formal y material a la ley y se asuman normas éticas mínimas de conducta en el mundo de la comunicación social, la inclusión en los noticieros de entrevistas arregladas o de notas pagadas, resultaría simplemente inconcebible. No obstante, en México se concretan este tipo de prácticas ilegales e inmorales, se publican las pruebas de ello, los participantes no lo niegan, los analistas y comentaristas lo asumen como un hecho a considerar en sus análisis y comentarios y, sin embargo, no pasa nada.

Ahora mismo, desde el 2009, está en curso un experimento mediante el cual el principal poder mediático del país, las empresas televisivas, han decidido comenzar a copar abiertamente, mediante representantes propios espacios de poder político. En el Congreso de la Unión ya se encuentra instalada una telebancada, cuyos integrantes serán sin duda protagonistas frecuentes en los espacios noticiosos de las cadenas televisivas para cuidar los intereses de quienes los pusieron ahí.

Y al mismo tiempo, hay ya un precandidato presidencial que, al parecer, está aliado con las empresas televisivas para instalarlo en la Presidencia de la República, lo que es en realidad simplemente una variante de lo ocurrido en Italia, donde el dueño del principal imperio mediático en aquel país, decidió valerse de él para tomar directamente en sus manos el poder político. Aquí el poder mediático busca poner a sus representantes como los titulares del poder político, quizá como un paso previo o intermedio antes de que los dueños del poder mediático tomen directamente en sus manos el poder político, lo que sin duda conseguirán si no se reúne una conjunción de un poder mayor que lo impida.

Esto es posible, entre otros factores, porque al interior de los medios de comunicación reina el autoritarismo más absoluto. Ahí la palabra del jefe máximo, de aquel que ejerce el control sobre el medio, es ley, y no cualquier ley sino ley suprema. Lo que ordena no se discute. Si decide iniciar una campaña contra un personaje o contra una institución en particular, contra una ley o favor de una causa, no importa si es buena o mala, si hay fundamentos o no, se hace, porque no es una simple orden de trabajo periodístico para desarrollar sino una consigna a cumplir por los periodistas que tiene contratados como empleados.

En el ámbito periodístico se dice que es un “debe”, lo que indica que tiene la máxima prioridad y se debe acatar sin importar los costos o las consecuencias económicas, sociales o políticas, pues de ellos se ocupará el propio medio, ya sea enfrentándolas o negociándolas. A los empleados, no los ampara derecho alguno, si objetan o no obedecen al píe de la letra, la consecuencia es el despido inmediato o diferido. Ante la disyuntiva frecuente en que se encuentra un periodista cuando se le dice, si no te gusta vete, renunciar a trabajar en la radio y la televisión es renunciar al medio, pues el profesional de la información no puede abrir su propio radio o televisión, siempre debe contar con la buena voluntad de un concesionario que lo quiera contratar para estar en el aire.

Y estos son sólo algunos de los ejemplos más evidentes y notorios, cualquier persona atenta, sin necesidad de ser especialista, es capaz, si se lo propone, de notar las mil y una formas que existen para tergiversar, falsear, distorsionar y manipular la información cuando expresamente se busca ese objetivo. Así, un acontecimiento trascendente se puede presentar como uno más bien anodino e insignificante; lo contrario, también es cierto, algo irrelevante y sin importancia o trascendencia real, se puede convertir en la noticia más importante con el tratamiento adecuado; eso sin tener que llegar al extremo, muy frecuente por lo demás en la televisión mexicana, de simplemente desaparecer la información, no mencionarla, hacer como si no existiera, aunque en el camino se vulnere el derecho a la información de millones de personas.

La lista de los asuntos que cotidianamente litigan los medios en sus espacios informativos en función de sus propios intereses es interminable, va desde la promoción de sus propias campañas filantrópicas, la defensa abierta de sus intereses en los ámbitos del deporte y el espectáculo, hasta el impulso descarnado de sus asuntos empresariales. Lo que presentan como información, no es más que propaganda o publicidad de sus intereses particulares.

En este contexto, los programas noticiosos no son programas noticiosos, aunque parezca un contrasentido lógico señalarlo así, sino programas que representan un engranaje más al servicio de la empresa que los produce y emite para hacerla más poderosa e influyente, puesto que la información se puede vender, distorsionar, ocultar o negociar, según sea más funcional a los intereses de la empresa.

Precisamente el ejercicio de ese poder informal les ha permitido diversificar su poder a otras áreas y sectores de la economía nacional, alimentando la espiral sin fin de su propio poder. Por ese camino pronto serán el poder dominante- tal vez ya lo son- y podrán ejercer por sí mismos o por medio de sus representantes el poder político, si así lo desean. Dice la máxima, y dice bien, si un poder se sobrepone al poder del Estado, ese poder es el Estado.

En nuestro país, a la poderosa influencia política que han alcanzado los medios, en especial la televisión, hay que añadir una inusitada concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación que no tiene parangón en el mundo, así que la prepotencia y la amenaza que representan las corporaciones mediáticas se convierte en el problema de mayor importancia para la democracia, en nuestro país, por partida doble. No son más de 30 personas las que en verdad tienen en sus manos el poder mediático relevante en este país.

De acuerdo a los datos disponibles más recientes: el gobierno mexicano ha otorgado 461 estaciones de televisión concesionadas, de las cuales el 80 por ciento pertenecen a Televisa. De acuerdo a los datos de la propia Televisa, sus cuatro redes nacionales están conformadas por 372 estaciones, de las cuales la más importante es el canal 2 con 175 televisoras que cubren todo el territorio nacional, el sigue el canal 5 con 98 estaciones, enseguida el canal 4 con 51 estaciones y finalmente el canal 9 con 48 estaciones. Por el otro lado, entre las estaciones concesionadas está Televisión Azteca que maneja los canales 7 y 13 con alrededor de 60 estaciones en todo el país, además del canal 40, del que se apoderó primero a punta de pistola y luego por medio de maniobras judiciales de dudosa legalidad.

Últimamente se sumó la autollamada Cadena Tres, que sin ser todavía una cadena nacional, transmite su señal abierta a través del canal 28, en la Ciudad de México. Es propiedad de Olegario Vázquez Raña, un rico empresario no muy diferente en cuanto a formación, intereses y objetivos de Emilio Azcárraga Jean de Televisa o de Ricardo Salinas Pliego de Televisión Azteca, es decir, no es una alternativa diferente, como no lo fue TV Azteca de Televisa, sino más de lo mismo.

Por ello es que la creación de una tercera cadena de televisión nacional no modificaría significativamente el actual statu quo, si a fin de cuentas queda bajo el control de otros empresarios, nacionales o extranjeros que, con el esquema actual tendrían parte del poder mediático para utilizarlo a su vez en beneficio propio fundamentalmente, pues ninguna garantía hay de que redundaría en la consolidación del derecho a la información de los ciudadanos. Da lo mismo tres cadenas nacionales de televisión que 15 o 20, si todas ellas son similares en cuanto a conductas, estrategias y objetivos.

Un ultraliberal, diría que es suficiente con poner diferentes programas con puntos de vista contrastantes al alcance del destinatario en igual de circunstancias, para que éste, luego de verlos y considerarlos todos, se forme su propio punto de vista.

Este argumento podría ser válido sólo si fuera posible que cada punto de vista se presentara en igualdad de circunstancias y que el destinatario fuera capaz de evaluarlos todos, y aún así, si todos mienten, su único consuelo sería quedarse con el que miente menos, o con aquel cuyas mentiras comparte.

Por principio, sería absurdo que el concesionario A, tuviera “permiso” en aras de su libertad de expresión, para distorsionar, manipular, ocultar o falsear la información para defender ciertos intereses, con el argumento de que el concesionario B, está haciendo lo mismo pero en defensa de intereses opuestos, con la esperanza de que del choque dialéctico de tales mentiras brotara la verdad. Si Telmex fuera el concesionario de una tercera cadena de televisión, por ejemplo, ¿cómo sería su información sobre el mercado de las telecomunicaciones? Con bienes del dominio público no es aceptable, ni razonable que se permita su uso para la defensa de intereses particulares, y menos si de paso se vulneran derechos fundamentales como el derecho a la información de la sociedad en su conjunto.

Por el lado de las estaciones permisionarias de televisión abierta que se captan en la Ciudad de México, están los canales 11, 22 y 34, cuya calidad depende en buena medida de la capacidad e integridad personal de los directores de tales canales y de las instrucciones o márgenes de maniobra que se les haya otorgado por parte de quienes los nombraron para el cargo: el Presidente de la República en el caso de los dos primeros, el Gobernador del Estado de México, en el caso del tercero. Es decir, el resultado depende de la voluntad personal de los principales involucrados.

Tratándose de concesiones de un bien público no debería haber margen para la discrecionalidad. Desde hace tiempo se habla de la posibilidad de que el gobierno de la Ciudad de México obtenga una concesión para operar una señal de televisión abierta. En caso de obtenerla, no se justificaría que los programas noticiosos de ese canal respondieran a los intereses políticos del Jefe de Gobierno

en turno, cualquiera que fuera su origen partidista. No sería “su” canal de televisión, sino la concesión de un bien público, así como el canal 2 no es de Televisa, ni el 13 es de Televisión Azteca. En todos los casos se debería utilizar esa señal teniendo en mente el máximo beneficio social.

Si el Canal 11 quisiera hacer un noticiero con énfasis en la educación superior, el 22 en la cultura, el 34 en los asuntos del Estado de México, sólo tendrían que solicitar al Órgano Constitucional que seleccione y organice al equipo de periodistas que se encargaran de su manufactura, puesto que el financiamiento correría por su cuenta. La independencia de los periodistas quedaría garantizada y la calidad del noticiero también. Lo mismo sucedería en el caso de que la UNAM, el Gobierno del Distrito Federal, el Canal del Congreso o el Canal Judicial tuvieran autorización para transmitir noticieros por señal abierta de televisión o radio.

Naturalmente, la actual es una situación insostenible e inestable a largo plazo, en algún momento sobrevendrá la crisis por la acumulación de agravios, y los principales afectados, de no remediarse las cosas, serán los actuales usufructuarios del poder mediático.

Así como hubo un Presidente que voluntaria e irresponsablemente decidió someterse al poder mediático, con el fin de pasarla bien en su sexenio, y utilizó como moneda de cambio bienes de la nación para congraciarse con ese poder, puede haber otro que simplemente resuelva que es hora de someter nuevamente al control gubernamental ese poder, y para conseguirlo solo tendría que invocar el uso ilegítimo, ilegal e inmoral que han hecho de la concesión los actuales beneficiarios, y elegir otros afines o cancelar sin más el sistema de concesiones. Sería sin duda una apuesta arriesgada pero posible.

Y por el lado de los canales permisionados, el Presidente sólo tendría que nombrar como director a un personaje de todas sus confianzas dispuesto a acatar instrucciones precisas e inapelables, para hacerse con el control total del poder

mediático relevante, situación donde la sociedad en su conjunto resultaría perjudicada, ya que volver al control gubernamental de los medios masivos de comunicación de radio y televisión significaría un retroceso inadmisibles. Sin embargo, con los márgenes de acción que le otorga el marco legal vigente al gobernante en turno, lo puede hacer sin mayores dificultades. De ahí, la importancia de crear un marco institucional que se traduzca en seguridad y certeza para todos los participantes en este campo.

Lo que resalta de la situación anterior y de la actual es que el derecho a la información de los ciudadanos ha sido excluido de los medios masivos de comunicación electrónicos, los cuales no están cumpliendo con la función social que se les atribuye. La democracia indirecta o representativa, como necesariamente tiene que ser la democracia moderna, requiere de los medios masivos de comunicación para establecer el contacto entre gobernantes y gobernados.

Los medios son los intermediarios insustituibles entre las fuentes públicas y privadas de la información y los individuos. Es innegable que el ciudadano necesita información para poder decidir y participar en la formación de la voluntad política, lo que se logra a través de la opinión pública, cuya presencia en las sociedades democráticas es esencial, para darle legitimidad a los gobernantes y estabilidad al ordenamiento social.

El investigador Raúl Trejo Delarbre, en su libro *Poderes Salvajes, Mediocracia Sin Contrapesos*, editado en 2005 por Cal y Arena, ha señalado que en las condiciones actuales, los medios electrónicos de radio y televisión al menos como deseo, y ya que están utilizando bienes de la nación, deberían ser:

- 1) abiertos a todas las versiones, a todos los actores, a todas las ideas, incluso cuando sean contrarias a los intereses o a las simpatías de la empresa de comunicación que los emite

- 2) deben ser claros, no tergiversar la información, al menos no de manera intencional, ni mezclar la información con la opinión
- 3) deben ser inquisitivos, no sólo repetir lo que dice la fuente, sino cuestionar, inquirir, investigar
- 4) deben ser serenos, mostrar los hechos en su dimensión precisa, sin exagerar y sin lucrar periodísticamente con la información
- 5) deben ser transparentes acerca de sus propios intereses, no manejar una agenda oculta o mantener sus intereses a escondidas del público
- 6) deben ser perceptivos a las circunstancias y exigencias de la sociedad, puesto que si bien no crean la realidad, si construyen y propagan versiones interesadas o parciales
- 7) deben ser autocríticos, pues forman parte de la agenda de las sociedades contemporáneas
- 8) deben ser profesionales, esforzarse por ofrecer materiales noticiosos y editoriales de calidad
- 9) deben ser modestos, porque a pesar de su relevancia no son el centro de la actividad política
- 10) deben ser medios, porque eso son, no protagonistas

### **3.3 Condiciones del Trabajo Periodístico**

Con lo hasta aquí señalado se puede deducir con claridad que en nuestro país los vicios y lastres que arrastran los medios de comunicación son muchos y los inhabilitan para cumplir con la importante funcional social que se espera de ellos, sobre todo en lo que se refiere al derecho a la información. Una de las razones fundamentales de ésta lamentable situación es ninguno de los legitimados para ello se ha atrevido a legislar para establecer el marco jurídico que regule el trabajo periodístico en el México contemporáneo.

Las razones que en algún momento pudieron ser válidas para no legislar y dejar que los propios acontecimientos sociales marcaran el rumbo en este terreno de acuerdo a la teoría liberal clásica del siglo XVIII, hace mucho tiempo que dejaron de ser admisibles. Valían para épocas en que las libertades básicas se abrían paso y el principal peligro para su ejercicio provenía del Estado, cuando los medios de comunicación eran artesanales y trabajaban en ellos amigos y familiares del responsable de su publicación porque su objetivo primordial no era hacer dinero. Cuando defendían una causa, una ideología, un programa y lo más conveniente es que hubiera tantos medios de comunicación como causas, ideologías o programas surgían en la sociedad. Son tiempos idos.

Ahora hay grandes medios de comunicación en los que trabajan cientos de personas, cada una con sus derechos y obligaciones. Medios cuyo principal objetivo es obtener la mayor rentabilidad posible. Medios que responden a intereses antes que a causas, ideologías o programas. Medios cuya información puede trastornar a la sociedad entera. Medios a los que sólo algunos y no todos pueden acceder. Medios cuya sobrevivencia depende del poder estatal. Medios que deben respetar los derechos de toda una sociedad. Son tantos y tan variados los temas a definir que no solo es deseable, sino imprescindible legislar. Para ello hace falta tener en cuenta el entorno completo y precisar sin equívocos los objetivos que como sociedad se quieren alcanzar, para no tener que ir regulando de manera aislada y reactiva cuando cada problema se presenta.

La necesidad de establecer una legislación omnicompreensiva que regule el trabajo periodístico en el México del siglo XXI, es patente si se considera que lo más aproximado es la Ley de Imprenta de 1917, junto con algunas normas que podrían aplicarse, y están dispersas en ordenamientos tan diversos como la Ley Federal de Radio y Televisión de enero de 1960, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la General de Bienes Nacionales, el Código Civil Federal, el Código de Comercio, la Ley Federal del Trabajo, y más recientemente La Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal,

la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano. En este recuento hay códigos, leyes federales, generales, locales, lo que de entrada demuestra que no todos los periodistas de México están sujetos a la misma legislación.

Por el lado de la autorregulación, tampoco existe en México nada parecido a un Consejo de Prensa o a un Código Deontológico aceptado por los principales actores del ramo de la Comunicación con la posibilidad de ser al menos medianamente eficaz. Los trabajadores de los medios de comunicación tienen en general, con la notable excepción de unos cuantos periodistas muy reconocidos, contratos laborales que en poco o nada se diferencia de los que puede tener un trabajador de la industria manufacturera o un empleado del sector servicios. Es decir, es un trabajador asalariado como cualquier otro, no obstante que en la doctrina, como se destaca en los primeros capítulos de este trabajo, se le atribuye una importante función social.

Con la expedición de un Estatuto General Para el Trabajo del Periodista como el que ya existe en otros países, se llenaría este hueco. Además de sus derechos como trabajador y como individuo, a los periodistas se les debe reconocer otros que son propios del oficio como el secreto profesional y la cláusula de conciencia, para que se les pueda demandar un trabajo de alta calidad. Una Ley General para el trabajo periodístico podría normar también el derecho de réplica ya constitucionalizado en 2007 en nuestro país, pero no desarrollado en la norma secundaria, y el derecho de autor del trabajo periodístico, entre otros.

Derechos elementales como el secreto profesional o la cláusula de conciencia, se dan por sentados en la mayoría de los países desarrollados, en algunos, como en España y Portugal, tienen incluso rango constitucional. Por contraste, en México, son prácticamente desconocidos por la mayoría de los periodistas, y si a un aspirante a trabajar en los medios de comunicación se le ocurriera invocarlos para exigir su reconocimiento como una garantía para desarrollar su trabajo, lo más seguro es que simplemente no fuera contratado.

El secreto profesional del periodista constituye al mismo tiempo una reivindicación periodística de naturaleza deontológica y un instrumento legal correlativo a las libertades de expresión e información en todo el mundo. Los antecedentes de esta figura jurídica se encuentran en el common law y se remontan al siglo XVI a propósito del llamado “voto de honor”, basado en la convicción de que un caballero no debía divulgar las noticias obtenidas en confidencia porque sería un atentado a la privacidad de las comunicaciones.

Con el transcurso del tiempo, la constitucionalización de las libertades de expresión y de información, primero, y su posterior desarrollo legislativo y jurisprudencial, después, en tanto ingredientes insustituibles del ejercicio de la democracia representativa, han hecho que el secreto profesional del periodista adquiera un lugar de importancia capital tanto en la deontología periodística como en los diversos órdenes normativos de buena parte del mundo, con entera independencia del sistema jurídico que rige la producción de las normas.

El secreto profesional puede definirse en principio como el derecho o el deber que tienen los periodistas a negarse a revelar la identidad de sus fuentes informativas, a su empresa, a terceros y a las autoridades administrativas o judiciales. Esta es una definición genérica que debe ser ajustada en forma casuística, según el sistema jurídico analizado cuyo contenido, límites y alcances pueden variar de un país a otro.

El Consejo de Europa reunido en 1974 para tratar asuntos de esa comunidad definió el secreto profesional como “el derecho del periodista a negarse a revelar la identidad del autor de la información, a su empresa, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales”. Como deber jurídico o como derecho subjetivo, el secreto profesional del periodista ha tenido como telón de fondo un apoyo sustantivo entre la sociedad civil, particularmente en los sectores ilustrados que

identifican esa figura como una garantía más para la formación de una opinión pública libre, como sustento de una democracia efectiva.

En la doctrina existe consenso en el sentido de que el principal bien jurídico que protege el secreto profesional es el derecho a la información, el derecho del público a saber lo que le afecta o le interesa. No se trata de brindar privilegios especiales a los periodistas, sino de establecer mecanismos que redunden en beneficio de la sociedad, tomando en cuenta que el periodista hace las veces de intermediario entre las fuentes de información y la sociedad; más aún la esencia del trabajo periodístico gira en torno a la materialización del derecho de los ciudadanos a estar informados.

Por esta razón el secreto profesional representa una contribución importante para aumentar la cantidad y la calidad de la información que recibe el público a través de los periodistas, puesto que de no garantizarse el anonimato de las fuentes mucha información a la que regularmente se tiene acceso estaría restringida en perjuicio de la sociedad toda. Sin una información completa y fidedigna la sociedad no estaría en condiciones de evaluar la marcha de los asuntos públicos, por ello es que esta figura se proyecta como una herramienta para brindar seguridad jurídica y ejercicio pleno a la libertad de información en diversos estados democráticos alrededor del mundo.

En el ámbito penal la ilícita divulgación de los secretos ajenos es objeto de sanciones en el derecho, aunque el supuesto delictivo requiere la revelación, ya que el mero descubrimiento puede ser objeto del azar o resultado fortuito de las relaciones existentes entre dos sujetos de derecho. Tradicionalmente la revelación de secretos ofrecía dos aspectos, a) cuando quien la comete es un particular, en cuyo caso es llamada revelación de secretos y b) cuando quien la realiza es un funcionario público, cuyo supuesto se llama violación de secretos.

El problema con el secreto profesional es trascendente, sin que ello suponga desdeñar la importancia de los supuestos delictivos señalados. El secreto profesional puede entenderse en relación con la libertad de expresión como el derecho o como el deber, siempre relacionado con la vinculación que se genera entre la persona a quien ampara el derecho y aquella que proporcione la noticia, vinculación que convierte el derecho en deber.

El secreto profesional no es una mera quimera o un capricho sino una exigencia jurídica que puede generar, si se incumple, un delito. Por eso el profesional puede negarse a revelar su fuente, si lo revela esta cometiendo un delito. El profesional de la comunicación puede ampararse en el secreto profesional para no hacer determinadas revelaciones, aunque debe tenerse presente que el consentimiento del afectado libera en principio al profesional.

El secreto profesional no está reconocido en México para todos los periodistas. No hay, como se destacó antes, un código deontológico de aceptación general y eficaz y mucho menos una legislación de alcance nacional. En el Distrito Federal la Asamblea Legislativa emitió en junio de 2006 la Ley del Secreto Profesional del Periodista, cuya aplicación espacial se circunscribe a la capital del país y prevé sólo la hipótesis de que el periodista sea emplazado a revelar sus fuentes ante una autoridad judicial o administrativa, pero no ante terceros o ante su propia empresa.

En tanto, la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, publicada también en junio de 2006, define en la fracción XIV de su artículo 5: "Secreto profesional: Derecho de los periodistas para negarse a revelar ante la Agencia, la identidad de sus fuentes de información, siempre y cuando ésta se difunda con apego a los principios rectores de veracidad, imparcialidad, objetividad, equidad y responsabilidad" Y se puede agregar el principio de pluralidad que reivindica en el artículo 6. Puede suponerse entonces que un periodista que trabaje para esta agencia puede negarse a participar en la elaboración de informaciones que violen

estos principios. Un avance normativo importante si efectivamente se hace valer, pero restringido a los periodistas que trabajen ahí.

En estas condiciones hay que preguntarse ¿Qué pasa con los periodistas que no trabajan en la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, y con los que no viven en el Distrito Federal? Y si un periodista de la Agencia es requerido por una autoridad judicial o administrativa de otro estado, o por una autoridad federal. Y si un periodista que trabaja en un medio de comunicación con sede en el Distrito Federal es requerido por su propia empresa para que revele sus fuentes de información, ¿cómo hace valer su derecho al secreto profesional? Podría hacerlo invocando la analogía o el derecho internacional, pero ¿no sería mejor legislar?

Por lo que respecta a la cláusula de conciencia, este es un derecho subsidiario relativamente reciente del derecho de la información que consiste, básicamente, en “una tácita estipulación que se considera integrada en cualquier contrato de prestación de servicios periodísticos en función de la cual se concede al periodista la facultad de resolver su vínculo jurídico con la empresa editorial y obtener la indemnización que le hubiera correspondido en el caso de despido laboral injustificado, cuando el motivo de esa resolución, por lo que respecta al periodista, sea un cambio notable en el carácter o la orientación del periódico y siempre que este cambio haya producido al periodista una situación que pueda afectar a su honor, su reputación o sus intereses morales”

Por ello, es que este derecho lo tiene el periodista para negarse a llevar a cabo, dentro de sus actividades profesionales en la empresa informativa, aquellas tareas que sean contrarias a sus convicciones ético-deontológicas sin sufrir por tal negativa ninguna sanción. La cláusula de conciencia es, por vez primera elevada a rango constitucional en España, tras la promulgación de la Constitución vigente en aquel país, que data de 1978, aunque hay antecedentes en la legislación austriaca de 1914 y en la francesa de 1935.

En el presente, esta reivindicación periodística se encuentra protegida en numerosos ordenamientos legales y recogida también en la gran mayoría de los códigos deontológicos. Por ejemplo, el Código Deontológico de Europa establece, en su artículo 14 que: “es necesario reforzar las garantías de libertad de expresión de los periodistas, a quienes corresponde, en última instancia, transmitir la información. En este sentido, es necesario desarrollar jurídicamente y clarificar la naturaleza de la cláusula de conciencia y del secreto profesional en relación con las fuentes confidenciales, armonizando las disposiciones nacionales en esta materia para aplicarlas en el marco más amplio del espacio democrático europeo”

La Constitución española de 1978 contiene como una de sus novedades constitucionales el haber elevado a la máxima jerarquía jurídica la cláusula de conciencia de los profesionales de la comunicación. El artículo 20.1.d) de dicha Constitución establece que: “Se reconocen y protegen los derechos: ... d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”

Tal artículo se encuentra ubicado en el capítulo segundo del título primero - De los derechos y deberes fundamentales-, y por disposición del precepto 53.1 de la propia Constitución, los derechos y libertades reconocidos en ese capítulo vinculan a todos los poderes públicos. En consecuencia, esos derechos son aplicables directamente, sin necesidad de que exista la correspondiente ley.

No obstante, se requirió una ley secundaria para poder precisar los alcances de dicho artículo. Pasaron casi veinte años para que tal ley pudiera ser aprobada por el Congreso de los Diputados. Durante este tiempo se presentaron varios proyectos de ley al respecto, pero ninguno de ellos logró salir adelante, con lo que se demostró que no es fácil definir los alcances de nuevas instituciones aunque se trate de derechos fundamentales.

Aunque ya se encuentran antecedentes de la cláusula de conciencia en la jurisprudencia italiana desde 1901 y en varias legislaciones europeas, fue Francia, en 1935, el país que precisó esta institución al incluirla en el artículo L.761.7 de su Código de Trabajo y con la aprobación del Estatuto de los Periodistas a través de una ley de marzo de ese mismo año. Con estas disposiciones, Francia se convirtió en un punto de referencia para el estudio, comprensión e incluso crítica de la cláusula de conciencia.

El profesor español Marc Carrillo, autor del libro “La Cláusula de Conciencia y el Secreto Profesional del Periodista” editado en España por la editorial Civitas, escribió unas líneas que sintetizan muy bien las finalidades que se persiguen alcanzar con la cláusula de conciencia: salvaguardar la libertad ideológica, el derecho de opinión y la ética profesional del periodista.

Las razones para la existencia de la cláusula de conciencia principalmente son: 1) la empresa informativa es generalmente de carácter privado pero cumple con una función de interés público: proporcionar información veraz y oportuna; la ley debe asegurar que se respete este cumplimiento. 2) Por el interés lucrativo de la empresa informativa se llega a presionar al comunicador para que proporcione la noticia en forma rápida, a veces sin haber tenido tiempo necesario para verificarla y sin que pueda existir el necesario rigor informativo. 3) La especial influencia del comunicador en la sociedad para la conformación de la opinión pública.

Además, 4) El derecho a la información es uno de los pilares de la sociedad democrática, es un derecho que está más allá de las garantías individuales y que primordialmente existe para reforzarlas. 5) El ejercicio del derecho a la información por parte del comunicador corresponde al interés público, al interés de la sociedad. 6) El comunicador, al ejercer su profesión, no debe ser violentado intelectual o moralmente, sino debe gozar de libertad. 7) El comunicador no debe ser avasallado por el dueño ni por el directivo de la empresa mediática, ni su labor

obstaculizada por instrucciones que lesionen la información veraz, objetiva y oportuna y 8) La dignidad del comunicador siempre debe ser respetada.

En ciertos casos, la aplicación de la cláusula de conciencia por parte del informador puede ser considerada como una bendición por la empresa informativa, ya que por una cantidad de dinero que generalmente no tiene ninguna significación económica para la empresa, ésta va a librarse de un comunicador "incómodo" o "escrupuloso" que estorba en esa empresa y constituye un ejemplo no deseado por el dueño o directivo de aquélla. En cambio para el comunicador, la cláusula en cuestión lo ayuda a salvar su honor y ética profesional pero a cambio de perder su trabajo, disyuntiva difícil e resolver en tiempos difíciles en el mercado laboral.

El 24 de abril de 1997 el Congreso de los Diputados español aprobó la Ley Orgánica Reguladora de la Cláusula de Conciencia de los Profesionales de la Información, y el 20 de junio de ese mismo año se publicó en el Boletín Oficial del Estado. Es una ley corta que contiene únicamente tres artículos, y es una ley reglamentaria ya que no crea órgano alguno ni regula el ejercicio de ninguno.

Las principales ideas que se encuentran en la exposición de motivos son las siguientes:

a) La cláusula de conciencia es un elemento constitutivo del derecho fundamental de recibir y comunicar información.

b) Aunque dicha cláusula tiene fuerza normativa desde que se le incluyó en la Constitución, resulta necesario "precisar su contenido a fin de asegurar su correcto ejercicio por parte de los profesionales de la información como destinatarios básicos de tal derecho específico y, al mismo tiempo, proporcionar a la libertad de expresión y al derecho a la información, un instrumento jurídico imprescindible que garantice su ejercicio en un Estado Social y Democrático de Derecho"

- c) La ley tiene el objetivo de otorgar a los comunicadores un derecho básico, porque ellos son el elemento fundamental en la producción de la información.
- d) Ni los poderes públicos ni las empresas informativas pueden desconocer el indudable componente intelectual del trabajo de los comunicadores.
- e) La información no es una mercancía, y el profesional de aquélla está constreñido por la disposición constitucional de veracidad y pluralismo.
- f) Los supuestos que conforman esta ley son principalmente dos: por una parte, que el comunicador es un agente social de la información cuya labor tiene que estar necesariamente regida por el principio de responsabilidad y, por la otra, que las empresas informativas son parte del ejercicio de un derecho constitucional que es indispensable para la existencia de un sistema democrático.

La exposición de motivos es muy clara: la razón para la existencia de la cláusula de conciencia de los comunicadores es doble: la protección de la independencia y la dignidad del comunicador, y como elemento esencial del derecho a recibir y comunicar información de manera responsable, lo cual constituye una de las bases fundamentales del propio régimen democrático.

El eminente constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en un artículo “La Ley Española Sobre la Cláusula de Conciencia de los Comunicadores” publicado en el número 97 de la revista “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, correspondiente al cuatrimestre enero-abril, del año 2000, desmenuza la citada ley y considera un acierto que el artículo 1 se refiera a los profesionales de la información, por ser una expresión más periodista al tomar en cuenta a todos aquellos que laboran en cualquier medio de información.

Precisa que si bien se asienta que la cláusula de conciencia es un derecho constitucional de los profesionales de la información cuya finalidad es garantizar su independencia al ejercer su profesión, es omiso respecto a la otra finalidad esencial y que sí se señala en la exposición de motivos: la información responsable como base esencial del régimen democrático.

El artículo 2 señala dos causales para la procedencia de la cláusula de conciencia:

1) Cuando en la empresa informativa se produce un cambio sustancial de orientación informativa o de línea ideológica. Ésta, subraya Carpizo, es la causal clásica y a la que primordialmente se refiere la ley francesa cuando habla de un cambio notable en el carácter u orientación de la empresa informativa que atente contra su honor o reputación, o si de un modo general se afectan sus intereses morales y expone que la redacción francesa de 1935 es más amplia y más protectora que la española de 1997 al hacer alusión a la afectación de sus intereses morales; expresión dentro de la cual pueden caber diversas situaciones que vulneren la independencia del informador.

2) Cuando al comunicador se le traslade a otro medio del mismo grupo y con lo cual se "suponga una ruptura patente con la orientación profesional" de aquél. Ésta causal, recuerda el constitucionalista mexicano, ya había sido señalada por la doctrina, pero en forma más amplia para incluir el traslado arbitrario de una sección informativa a otra, hipótesis a considerar debido a que dicho traslado puede darse como una sanción que lesione la dignidad y profesionalismo del comunicador.

Para el estudioso mexicano, la ley española de 1997 perdió la oportunidad de ampliar las causales de la cláusula de conciencia de los comunicadores con otros casos notorios que pueden afectar su independencia o dignidad profesionales, tales como: negarse a realizar actividades informativas contrarias a los principios éticos y profesionales de la información o a sus convicciones en aspectos fundamentales; negarse a aceptar instrucciones en el sentido de que apoye o

ataque a determinadas instituciones o personas; la publicación de un reportaje o editorial que el comunicador no ha realizado y sin su consentimiento se presenta con su nombre, independientemente de que esté de acuerdo con su contenido.

El inciso 2 del artículo 2, se refiere a la indemnización para estos casos: no podrá ser inferior a la que se haya pactado contractualmente o, en su defecto, a la que dispone la ley por despido improcedente. Esa indemnización es la que generalmente establecen las diversas legislaciones para el ejercicio de la cláusula de conciencia de los comunicadores.

El artículo 3 dispone que: "Los profesionales de la información podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio".

Según el especialista mexicano éste contenido debió haber sido una tercera causal del artículo anterior, porque prohíbe la sanción o perjuicio pero no protege realmente al comunicador, porque ¿cómo va éste a protegerse si se le impone una sanción?: se encontraría sin recurso legal, salvo en el caso de que se le cambiara de medio informativo dentro del grupo, porque entonces operaría la segunda causal para la procedencia de la cláusula de conciencia.

Sin embargo, estima que la simple enunciación del supuesto ya es un avance, como avance es también -aunque muy tímido- el que se hayan contemplado otras causales en la exposición de motivos y en el articulado de la iniciativa para la procedencia de la cláusula de conciencia, aunque en el texto aprobado hayan sido suprimidas. Es sólo cuestión de tiempo; las causales, es obvio, habrán de irse aumentando para alcanzar las finalidades inmediatas que esta cláusula persigue: asegurar la independencia y dignidad profesionales de los comunicadores, concluye en su análisis el Doctor Carpizo, que bien puede ser el punto de partida para legislar sobre el trabajo periodístico en México.

En nuestro país, la única referencia normativa a este derecho de los profesionales de la información es la definición que se contiene en el fracción II del artículo 5 de la Ley que Crea que la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, donde se establece que: “Cláusula de conciencia: Derecho de los periodistas para negarse, mediante la expresión escrita de sus motivos, a participar en la elaboración de informaciones que, a su juicio, son contrarias a los principios rectores de la Agencia, y que tiene por objeto garantizar la independencia en el desempeño de su función profesional” Muestra evidente del rezago de nuestro país en esta materia.

Este es el contexto. Las preguntas surgen de manera natural: ¿Qué hacer cuando los medios de comunicación masiva en lugar de transmitir al ciudadano la información real, completa y relevante que necesita en el tiempo oportuno, deliberadamente se le transmite una información falsa, simulada, incompleta, parcial, interesada, inocua o inútil, debido a que los concesionarios sólo toman en cuenta los intereses propios, en su carácter de emisor, y no los del receptor? ¿Qué hacer cuando los concesionarios de radio y televisión no respetan derechos elementales de los profesionales de la información como el secreto profesional y la cláusula de conciencia? El diagnóstico está hecho, falta sólo encontrar la forma más adecuada para cambiar ese estado de cosas y sustituirla por algo mejor.

## **CAPITULO IV: La Propuesta para Garantizar el Derecho a la Información en los Medios Concesionados de Radio y Televisión**

### **4.1 Necesidad de Cambio**

Por tradición y porque así se propala desde importantes tribunas interesadas, se tiene a pensar por gran parte de la opinión pública que el derecho a la información se reduce a la libertad de expresión y tiene una naturaleza unilateral y activa, que corresponde sólo al emisor de la información, que se identifica con el dueño del medio de comunicación, y ni siquiera con el profesional de la información. Al receptor de la información se le ignora, se le considera un ente pasivo. Ocurre así cuando se confunde el derecho a la información con el derecho a la libertad de expresión. Son derechos complementarios, pero diferentes.

El constitucionalismo francés, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, artículo 11, influyó en el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión, pero hoy con el desarrollo tecnológico y el avance social se ha desarrollado una nueva vertiente que amplía considerablemente el concepto original. En México, por ahora, la redacción del artículo sexto constitucional hace aparecer el derecho a la información como parte de la libertad de expresión.

En realidad el derecho a la información involucra a una terna de agentes: el emisor, el receptor y el generador de la información. La vulneración del derecho a la información puede darse en relación con cualquiera de ellos, sea porque se impida o altere la emisión; sea porque no llegue, o llegue deformada, al receptor; sea porque el generador (o sujeto de la información) la obstaculice o su expresión resulte distorsionada.

En México está pendiente, desde 1977, cumplir con lo dispuesto por el artículo sexto constitucional: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Desarrollar este precepto abre un amplísimo campo de posibilidades ¿Qué ha

hecho el Estado? Reglamentó con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el acceso del ciudadano a esa tipo específico de información, pero no hay ninguna razón válida para que no se reglamente también, por ejemplo, el derecho a la información de los habitantes de este país, teniendo en mente las necesidades de la terna de agentes que intervienen: el emisor, el generador y el receptor de la información.

En los sistemas constitucionales se considera que, cuando faltan los preceptos reglamentarios, la norma constitucional es aplicable a manera de principio general. También se ha desarrollado la figura de la inconstitucionalidad por omisión. La doctrina entiende que hay inconstitucionalidad por omisión cuando el órgano legislativo del poder ha dejado sin desarrollar, por un periodo excesivamente largo, disposiciones constitucionales cuya aplicación eficaz depende de la legislación reglamentaria. De manera general se argumenta que el legislador ordinario no puede, no debe dejar de normar lo que a través de la Constitución ha decidido el poder constituyente.

En cuanto al artículo sexto, no se estableció un plazo para que el Congreso dictara la legislación correspondiente, lo que al final resultó positivo puesto que el alcance del concepto derecho a la información que se constitucionalizó en México por cuestiones electorales, se ha enriquecido gracias a la doctrina y a la jurisprudencia nacional e internacional. En este caso, como en el de otras normas consideradas “programáticas”, cabría aducir que no hay omisión porque no hay obligación de actuar en un tiempo determinado.

Legislar no es un acto potestativo cuando es la Constitución misma la que señala la obligación de hacerlo. Si se atiende a la razonabilidad del tiempo para dictar una norma, se puede afirmar que treinta y tres años, y contando, deberían haber sido suficientes para que los legisladores actuaran, aunque la responsabilidad no es sólo suya. Precisamente por la complejidad de la materia parecería que la sociedad ha sido la más interesada en que no se legisle, como lo demuestra los

anteriores intentos fallidos. No deja de ser extraño que así ocurriera, sobre todo cuando se trata de una materia tan directamente relacionada con las libertades públicas.

Lo que ha sucedido, al parecer, es que en la sociedad ha prevalecido la desconfianza hacia los órganos del poder. En el proceso, lento, de transición y consolidación democráticas, la duda ha afectado a esos órganos. Se trata de una cuestión de legitimidad. Pero indudablemente se necesita examinar con el mayor rigor qué y cómo regular en el derecho a la información, sin soslayar que la tutela del interés general no puede ser utilizada como pretexto para tentaciones estatistas. En todo caso será indispensable considerar que, en las democracias constitucionales, el derecho a la información es un derecho básico, fundamental.

No debe perderse de vista que cuando el derecho a la información queda al arbitrio del poder, se desencadenan procesos totalitarios; y cuando la sociedad queda a merced de las fuerzas de la pasión, se producen desbordamientos irracionales. Una sociedad está bien informada cuando dispone de varias opciones para conocer los hechos. La diversidad de versiones y opiniones es parte del derecho a la información. Cuando a una sociedad se le niega el derecho a una pluralidad de ángulos y de matices relacionados con un mismo hecho, se le cierran los espacios de deliberación e información, y por ende de libertad.

El reconocido jurista mexicano, Diego Valadés, ha señalado abiertamente que las democracias peligran allí donde la información se convierte en una potestad de quien la genera, y se consolidan allí donde la libertad se ejerce como un derecho. La democracia es una ficción cuando no rige el derecho a la información y la sociedad no dispone de garantías eficaces para hacerlo valer. La esencia de la libertad no está en tenerla sino en ejercerla, advierte el estudioso mexicano.

A su vez el ejercicio de los derechos que resultan de la libertad debe darse en tales términos de responsabilidad y de razonabilidad que no se les ponga en

riesgo por exceso o por defecto. El tema ha sido explorado exhaustivamente desde la perspectiva filosófica, pero sigue siendo objeto de debate por cuanto a su enunciación normativa.

México no es el único Estado constitucional donde se discute acerca de la necesidad de regular diversos aspectos concernientes a la información y a los medios de su difusión; esta es una cuestión medular en cualquier Estado constitucional. Por otra parte no debe haber confusión: que no haya normas adecuadas a la realidad no significa que falten por completo reglas aplicables. Muchas de esas reglas han sido fijadas de manera práctica por la conducta de los agentes sociales, de los órganos del poder y de la sociedad misma. Sólo que ahora se está produciendo una paradoja, porque lo que durante mucho tiempo favoreció la ampliación de los márgenes de libertad para la sociedad y para los medios que le proveían de información, hoy puede comenzar a dar resultados inversos.

En periodos de autoritarismo, toda concesión informal del poder es una conquista valiosa; pero en periodos de consolidación de la democracia, toda acción no regulada del poder es un riesgo para la libertad. Una de las máximas del Estado de derecho indica que para los individuos está permitido todo lo que no está prohibido, en tanto que para los órganos del Estado está prohibido todo lo que no está permitido. Sin embargo ésta no es sino una construcción doctrinaria, y su traducción a la realidad no es tan clara ni tan directa. El Estado no siempre se siente limitado por las normas de autorización, y muchas veces realiza acciones que no le están permitidas.

Por ejemplo, fue necesario prohibir expresamente vicios como la tortura y el abuso de poder, y establecer las sanciones aplicables a quienes los cometieran. Ahora, si se asume que México está en un proceso de consolidación democrática, nos encontramos con lagunas importantes en el aparato normativo mexicano. Una de ellas corresponde a la definición de las relaciones de los medios con la sociedad y

con los órganos del poder. Es un problema importante que viene siendo estudiado cada día con mayor interés. Hay quienes sustentan que una libertad regulada es una libertad perdida pero se olvida que una libertad no protegida es una libertad precaria.

Hay prevenciones en contra de la regulación que son históricamente explicables. Durante décadas se optó por definir las reglas conforme a prácticas y acuerdos informales, porque se desconfiaba de las decisiones que podía tomar un aparato estatal en el que no había equilibrios políticos. El predominio de un partido en el poder federal y estatal suscitaba comprensibles reservas. Regular los delicados temas de la información en esas condiciones ofrecía más dudas que certidumbres. Haber intentado la regulación de los medios de comunicación en un periodo dominado por un solo partido político representaba un riesgo superior a las ventajas relativas de permanecer con una legislación desactualizada y, en muchos aspectos, ni siquiera aplicada.

Pero las condiciones del país han cambiado. Hay una nueva relación de los órganos del poder con la sociedad, y es evidente que las decisiones legislativas no se toman sólo en el gobierno. Hoy lo que resulta menos aconsejable es carecer de un marco regulador moderno para las actividades de trascendencia pública. La consolidación de la democracia como espacio de libertades y de seguridad jurídica requiere del fortalecimiento de las instituciones, particularmente de las representativas.

De ahí la importancia que tiene la renovación del aparato normativo mexicano en materia de información. En este punto es central definir las relaciones de la autoridad con los medios y de los medios con la sociedad. Al poder le es exigible neutralidad y a los medios objetividad, al menos como orientación y propósito. Algunas constituciones contemporáneas ya imponen al Estado la obligación de observar neutralidad ideológica e informativa en sus relaciones con los medios y con la sociedad, porque el desbordamiento del aparato del poder puede convertir

un programa político en una ideología de Estado, y una actividad informativa en una acción propagandística.

Sólo en un Estado de derecho se cuenta con la garantía de un poder cuyas decisiones sean previsibles y controlables. Por eso en un Estado de derecho no es posible dejar que las relaciones con el poder se cifren en esquemas de negociación circunstancial. El Estado de derecho implica reglas claras, conocidas y universales. Hoy existe la oportunidad de hacerlas, no hay que desaprovecharla. Desde luego no existe solución alguna que pueda ser considerada perfecta; todas tienen ventajas y desventajas, pero es necesario adelantar algunas.

Además suele ocurrir que las ventajas de unos sean las desventajas de otros. El arte de decidir depende de armonizar las posiciones y alcanzar una suma positiva para todos. Esto es bastante más sencillo en el papel que en la práctica, pero se consigue cuando están presentes experiencia, voluntad y compromiso.

Con los antecedentes expuestos como sustento, se tienen los elementos para elaborar una propuesta de cambio, real y efectivo, en la dirección deseable, para que los medios masivos de comunicación cumplan con la función social que se espera de ellos en un estado democrático social de derecho, sin violentar, por supuesto, el marco constitucional y legal que rige en el país.

Hay que tener presente que los medios de comunicación constituyen un medio de formación de la opinión pública indispensable para ejercer la ciudadanía, y por tanto, para hacer viable una sociedad democrática, de ahí que su naturaleza tenga por objeto iluminar la oscuridad que entrañan los temas públicos, más que reflejar sólo la luz de los bienes sociales, razón por la cual requieren una legislación jurídica especial.

La libertad de expresión carece, en principio de límites, salvo los derivados del uso correcto del lenguaje; sin embargo, ningún derecho o libertad puede ser absoluto,

como lo establece la propia Constitución Política, que en el caso de la libertad de expresión señala como límites la moral, los derechos de terceros, la provocación de un delito o la perturbación del orden público, conceptos que se deben tener presentes cuando se analiza un caso particular.

De la misma manera es necesario tener presente que la libertad de información está protegida no sólo cuando la información que se difunde es cierta, sino también cuando es falsa en todo o en alguna de sus partes, pero existió una razonable diligencia por parte del periodista en su acopio y verificación y que la tanto la libertad de expresión como la libertad de información adquieren una preponderancia mayor cuando se refieren a personas públicas, cuyo derecho a la intimidad se reduce a su mínima expresión justamente por su calidad de persona pública. Lo que evidentemente resulta a todas luces inaceptable es invocar la libertad de expresión o el derecho a la información cuando de manera consciente y deliberada se proporciona y difunde información falsa, tergiversada, engañosa o manipulada con el fin de defender intereses particulares y se hace utilizando bienes de la nación.

Es necesario partir de la aceptación de las premisas básicas, expuestas antes, como reconocer que el modelo economicista del mercado libre de las ideas, que identifica a la información con una mercancía, sustentado por los ideólogos del liberalismo clásico, ha quedado superado y no es funcional para las sociedades democráticas actuales que se esfuerzan por construir un estado social de derecho; que el papel del Estado ya no se reduce a la abstención cuando se trata de la preservación de derechos fundamentales como la libertad de expresión, sino que se requiere una acción positiva del Estado para fortalecer y consolidar los derechos y libertades de todos los ciudadanos, y en última instancia de la democracia misma, como se entiende en las sociedades contemporáneas.

Asimismo, es preciso aceptar que a partir de la experiencia real, comprobable con solo mirar alrededor, que los propietarios privados o concesionarios de los

grandes medios de comunicación, los utilizan, natural y lógicamente en primer lugar para la defensa y promoción de sus propios intereses y así lo seguirán haciendo mientras puedan hacerlo; y que el peligro mayor para la libertad de expresión de los individuos no proviene ya del Estado sino de los grandes complejos mediáticos que pueden acallar y silenciar a todos aquellos que no sean funcionales a sus intereses, vulnerado el derecho a la información de la sociedad en su conjunto. También, que en México, los medios de comunicación concesionados de radio y televisión siempre estuvieron al servicio del gobernante en turno y al relajarse el control gubernamental, ahora trabajan solo en beneficio propio, como se demostró antes.

Partiendo entonces de la hipótesis en la que el Estado decide intervenir y ejercer su imperium para hacer efectivo a los ciudadanos el derecho a la información, ya establecido como garantía constitucional en el artículo sexto de la Carta Magna, la interrogante es ¿cómo hacerlo? y sin violentar el marco jurídico vigente y simultáneamente promover el objetivo deseable de construir una democracia real, efectiva y estable.

Y es que, como al principio se recalcó, el derecho a la información, como garantía fundamental que es, por estar contenida en las normas supremas que rigen en el país, a saber la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, implica varias y diferentes cosas para cada persona en función del papel que asuma: Esta garantía supone que toda persona tiene derecho a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De esta definición se desprenden tres aspectos importantes que comprende esta garantía fundamental:

- 1.- El derecho a atraerse información. Incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de cada persona para determinar que medio lee, escucha o mira.

2.- El derecho a informar. Incluye las libertades de expresión y de imprenta y la de constituir sociedades y empresas informativas

3.- El derecho a ser informado. Incluye las facultades de recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir el derecho a enterarse de todas las noticias, a partir del carácter universal de las noticias que deben ser para todas las personas, sin exclusión alguna.

Al analizar uno por uno, se tiene que el derecho a atraerse información, incluye la decisión de cada persona a determinar que medio lee, escucha o mira. Es decir, la persona es libre para decidir incluso si quiere o no informarse, para decidir si le interesa la información relevante o sola la banal o de entretenimiento. Si recibe información distorsionada, falsa o interesada y así la acepta, es su responsabilidad. Si no encuentra en ninguna parte información que le satisfaga, o a ninguna le da crédito, la decisión es solo suya, nada puede hacerse, en este ámbito, pues más bien sería un problema social de educación, de participación política, no de derecho a la información.

El segundo, el derecho a informar, incluye las libertades de expresión y de imprenta y la de constituir sociedades y empresas informativas. Aquí se pone el acento en el emisor de la información. Ya que la libertad de expresión no debe tener más límites que los establecidos en la propia Constitución, vale decir, la moral, los derechos de terceros, el orden público, el respeto a la vida privada, la paz pública. Nada debe entonces coartar el derecho de otro a expresarse y lo puedo hacer gritando desde una esquina de la calle o a través de cualquier medio de comunicación que se tenga al alcance. Si el medio no existe, se puede crear, así que no debe haber impedimentos mayores si se quiere editar un periódico, una revista, filmar una película, pintar un cuadro, o crear una página en Internet, sobre cualquier tema o asunto imaginable. Si nadie lee la revista, el periódico o la página de Internet, o nadie ve la película o el cuadro, tampoco hay mucho que se pueda

hacer desde la perspectiva del derecho a la información, pues el problema sería de competencia, del mercado y de calidad del mensaje.

Por el contrario si la revista, periódico, película, cuadro o página de Internet, o cualquier otro mensaje suscita el interés y la curiosidad de la audiencia, naturalmente no debe existir ninguna restricción para que circule y se transmita, porque es el autor, emisor de la información y los destinatarios de la misma, quienes la están legitimando con su propia conducta, al emitirla uno y aceptarla los otros, respectivamente.

Aquí no importa que la información que se transmite sea falsa, disparatada, inverosímil, distorsionada, satírica, mordaz, ligera, fútil, parcial, hiriente, vulgar, seria, humorística, científica, artística, relevante, importante, sosa, incomprendible, barata, cara, gratuita, etc., mientras no viole la Constitución, está protegida por la libertad de expresión del emisor y la libertad del receptor de atraerse la información que quiera y elegir el medio que lee, escucha o mira.

Cuando mucho, el emisor solo necesita de la autoridad un permiso para fines de registro y no más. Ambos, el emisor y el receptor, están poniendo en juego sus propios recursos y sus respectivas conductas, es decir, están ejerciendo sus derechos y libertades para que ese circuito de información y de comunicación funcione, y el Estado no tiene fundamento legal alguno para intervenir.

Parece paradójico, pero no lo es, que se alegue en este punto que incluso la información vulgar, disparatada, engañosa o falsa también debe ser protegida constitucionalmente al amparo de la libertad de expresión del emisor y del derecho a la información del receptor a elegir los medios que lee, escucha o mira. Y no lo es porque como se precisó antes los únicos límites aceptables a la libertad de expresión son los que establece la Constitución.

En la Ciudad de México, para hablar de casos concretos, se editan varias publicaciones que evidente y notoriamente tienen como línea editorial criticar, censurar, combatir al gobierno de la Ciudad y al partido (PRD) del que proviene. La manera en que se jerarquiza y presenta la información que ahí se difunde claramente está sesgada, distorsionada, manipulada y en ocasiones es falsa.

Pero los editores de esos medios tienen pleno derecho, en ejercicio de sus libertades constitucionales, de asumir la línea editorial que quieran y poner el producto elaborado con sus propios recursos a disposición del público. Si tienen muchos lectores es posible que hasta sean buen negocio y les deje dividendos. Si por el contrario, no se venden y los editores pierden dinero, pero no obstante quieren seguir publicándolas, es una decisión que sólo los propios editores deben tomar.

Los lectores, por su lado, en ejercicio de sus respectivas libertades, pueden o no adquirir tales publicaciones. Si alguno las compra, quizá es porque se identifica, comparte esa línea editorial y se siente satisfecho y reflejado en ella. Tal vez hasta sea consciente de las distorsiones, manipulaciones y falsedades en que incurren, si compara esas publicaciones con otras, pero no le importa, por el contrario, le gusta que así sea, porque él piensa que lo importante es combatir a ese gobierno y a ese partido.

Un periodista que trabaje para tales medios, conoce la política editorial que manejan y finalmente es su decisión si permanece ahí o no. Tiene la libertad incluso de abrir su propio medio de comunicación escrito, donde a su vez sería libre de establecer la política editorial que más le satisficiera. Finalmente, si algún funcionario del gobierno de la ciudad o un político del partido que le dio origen estima que alguna de estas publicaciones han ido demasiado lejos y sobrepasado las libertades establecidas en la Constitución, tiene abiertas las vías jurisdiccionales para defender sus derechos.

En esta misma Ciudad de México se edita también una revista con nombre de diablo donde colaboran reconocidos caricaturistas. Ahí las tintas están muy cargadas contra el gobierno federal panista y sus representantes y aliados. Quienes no compartan la línea de la revista podrían alegar que es vulgar, escatológica, insolente, además de parcial y nada equilibrada. Lo de parcial y desequilibrada quizá hasta lo suscribirían con orgullo los mismos editores de la revista, pues es obvio que no desean ni pretenden hacer una publicación mesurada y equilibrada, sino una combativa y de denuncia.

Es evidente, entonces, que sería absurdo, ilógico e irracional, establecer en una norma legal, la obligación de adoptar en una publicación hecha con recursos propios, los principios de equidad, imparcialidad o pluralidad, aunque sean objetivos deseables vistos en un contexto social amplio, porque se estaría violando flagrantemente la libertad de expresión de quienes elaboran la revista al imponerles restricciones de esa naturaleza. En estos casos, necesaria y naturalmente debe prevalecer la libertad de expresión, sobre otros aspectos del derecho a la información como el de recibir una información objetiva, completa y oportuna.

Por lo que respecta a los otros calificativos, no son más que juicios de valor, donde alguien ve vulgaridad, otro puede ver ironía, sarcasmo o genialidad; donde uno ve insolencia, otro puede ver valentía, claridad, arrojo, atrevimiento; donde uno ve escatología, otro puede ver humor, ingenio, gracia.

La misma revista que en algunos puede causar malestar propio y enojo con los caricaturistas, en otros puede causar risa propia e indignación contra los caricaturizados. Aquéllos pueden no comprarla con la esperanza de que desaparezca, éstos la comprarán para que nunca desaparezca, ambos estarían ejerciendo sus derechos y libertades. Lo que resulta evidente es que se trata de una publicación cuya existencia y derecho a circular está garantizada por las

libertades y derechos que ampara la Constitución, tanto de quienes la producen como de quienes la adquieren.

Un problema de naturaleza diferente, que no tiene relación directa con la argumentación anterior, se presentaría en el supuesto de que se desviarán recursos públicos para sostener artificialmente publicaciones cuyo objetivo principal sea golpear a los enemigos o adversarios de quienes desvían el dinero público. Este supuesto tiene fácil solución pues basta reglamentar y transparentar la forma en que se distribuyen los recursos públicos a los gastos de comunicación social.

La radio y la televisión con señal abierta no pueden entrar en este supuesto porque para su operación requieren el uso de bienes públicos propiedad de la nación, como el espectro radioeléctrico, que por su naturaleza es un bien escaso, lo que determina que solo unos pocos y no todos los que lo soliciten o deseen pueden tener acceso a su uso y explotación, y porque se necesita una concesión y no sólo un permiso por parte del Estado como requisito previo para operarlos.

Esto significa que el Estado al momento de otorgar la concesión puede y debe establecer los requisitos y condiciones para asegurar que ese bien público escaso se utilice de tal manera que produzca el máximo beneficio a la sociedad toda. Y eso en el caso de que se decida otorgar a los particulares la concesión, puesto que el Estado siempre tiene la facultad de utilizar directamente esos bienes en beneficio de la sociedad sin tener la obligación de concesionarlos.

Aquí es donde se abre la posibilidad de que el Estado, con toda legitimidad, ejerza su facultad de intervención positiva, al que hacen alusión los teóricos del Estado social de derecho, para velar también por el tercer aspecto del derecho a la información al que se ha hecho referencia: el derecho a ser informado, que incluye la facultad de recibir información objetiva, completa y oportuna, sin exclusiones. Como se observa, aquí la atención se centra también sobre el sujeto pasivo del

ciclo de la comunicación, el receptor, y ya no sólo en el emisor, y es natural y conveniente que así sea, porque el derecho a la información tutela las garantías de ambas partes y no sólo de una de ellas.

El Estado, por tanto, no puede asumir la conducta tradicional de no actuar, de no intervenir que pregonan los liberales, sino que debe asumir una conducta activa, por ser el único ente social que legalmente puede intervenir para tutelar los derechos de todos los gobernados. Esta es la razón por la cual a los medios concesionados, en la medida que utilizan bienes propiedad de la nación, sí se les puede imponer desde el poder público lineamientos y principios para su operación, como imparcialidad, objetividad, equilibrio, pluralidad, cuidado y diligencia en la búsqueda de la información.

Aquí no están en juego sólo los derechos y libertades de los particulares, sino los de la sociedad en su conjunto. Aquí confluyen derechos individuales junto con derechos sociales. Debe tenerse en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión social de la libertad de expresión. Más aún en caso de conflicto, deben prevalecer los derechos sociales, es decir, el derecho a la información en su dimensión social en beneficio de los receptores, sobre la libertad de expresión individual del emisor.

En realidad, las anteriores consideraciones son las que se derivan inevitablemente de nuestro marco constitucional y legal vigente. Crear un medio de comunicación escrito sólo requiere cumplir con ciertas normas civiles y mercantiles donde no hay intervención directa del gobierno, en tanto que para operar una estación de radio o de televisión se requiere una concesión previa del ejecutivo federal, dado que según lo establece la Ley Federal de Radio y Televisión corresponde a la nación de manera inalienable e imprescriptible el dominio directo de su espacio territorial, y en consecuencia del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.

Es así que el ejecutivo está obligado a establecer en los títulos de concesión respectivos, los antecedentes y las condiciones que justifiquen legalmente el otorgamiento de la concesión a favor del beneficiario. Por ello, y sin que pueda ser de otra forma para no violentar el marco legal, tanto en los títulos originales de concesión como en los refrendos posteriores se establece que no es posible otorgar a los concesionarios “derechos reales” sobre el uso del canal asignado y la autoridad se reserva el derecho de suprimir, restringir o modificar el uso del canal o de cambiar las características de operación asignadas. Así se establece, por ejemplo, en la cláusula quinta del título de concesión otorgado a Televimex S.A., en abril de 1964 para operar el canal 2 y en la condición segunda del refrendo emitido en septiembre de 2004, para que Televisa pudiera seguir operando este canal. Lo mismo se señala en la condición segunda tanto del título de concesión emitido a favor de Televisión Azteca en mayo de 1993, como del refrendo de agosto de 2004, que le permiten operar el canal 13. Es decir, los concesionarios no son, ni podrán ser jamás propietarios de los canales concesionados, porque el dominio corresponde a la nación de manera inalienable e imprescriptible.

La condición primera del refrendo que permite a Televisa seguir operando el canal 2 y su similar que permite a Televisión Azteca operar el canal 13, señala literalmente de manera idéntica en ambos casos que: “Los servicios materia de la concesión constituyen una actividad de interés público, y tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, de conformidad con el artículo 5 de la ley (federal de radio y televisión).

“La concesión deberá sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales celebrados por el ejecutivo y aprobados por el Senado de la República en materia de radiodifusión, las leyes federales de Radio y Televisión, de Vías Generales de Comunicación, Federal de Derechos de Autor, Orgánica de la Administración Pública Federal, General de Bienes Nacionales, Federal de Procedimiento Administrativo, sus Reglamentos, la Política

de Transición a la Televisión Digital Terrestre, decretos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, instructivos, circulares y demás disposiciones legales, técnicas y administrativas aplicables y a las que se expidan, así como a las condiciones expedidas en este título.

“El concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior y a los cuales queda sujeta la concesión, fueren derogados, modificados o adicionados, el concesionario quedará sujeto a la nueva legislación y demás disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigor, por lo que las condiciones de este Título relacionadas con algunos preceptos legales que hubieren sido derogados o modificados, se entenderán igualmente derogados o modificados, según sea el caso”

Nuevamente, por las características mismas de la figura jurídica de la concesión, no podría ser de otra manera. Aquí no puede haber ni propiedad ni derechos adquiridos y cualquier cambio en la legislación se reflejará necesariamente en las concesiones. Por ello, resulta vana y superflua la pretensión de los concesionarios de reclamar “seguridad jurídica” cada vez que se habla de reformas legales. Incluso si hubiera prosperado la llamada Ley Televisa y la Suprema Corte no hubiera decretado la inconstitucionalidad, una reforma legal posterior la pudo haber revertido. En suma, a menos que los concesionarios asuman directamente o por interpósita persona el poder político y modifiquen en su favor todo el marco legal comenzando por la Constitución para tomar en propiedad los medios, basta la decisión de los poderes políticos constituidos para controlar y regular el poder mediático.

La condición 29 del título concesión otorgado a Televisión Azteca para operar comercialmente 90 canales de televisión en distintas plazas del país, incluido el canal 13 en la Ciudad de México, señala: “El concesionario, al realizar su labor informativa, deberá orientar al pueblo, por lo que las noticias que ofrezca deberán

ser veraces, objetivas, sin distorsionar los hechos o implicar situaciones contrarias al orden público, a las buenas costumbres, a la seguridad del Estado, a la respetabilidad o estabilidad de las instituciones y a los intereses del país”

Una vez precisado lo anterior, el siguiente paso es encontrar la mejor forma para que la intervención positiva del Estado alcance los fines que se persiguen de poner al alcance de los gobernados la información relevante, objetiva, completa y oportuna para que estos tengan la posibilidad real de participar efectivamente con conocimiento de causa en el proceso democrático cotidiano.

Históricamente se ha comprobado, por la vía de los hechos, que los gobiernos, que son la parte ejecutiva de un Estado, tienden de manera natural a manejar la información en función de sus propios intereses. Como resultado de sus características propias de organización vertical, instintivamente actúa con espíritu de cuerpo para justificarse y protegerse a sí mismo; de aquí que buscará siempre controlar la información con criterios políticos y de secrecía que generalmente no se justifican. Entonces, sería una mala decisión volver a poner en manos del gobierno la tarea de transmitir a los ciudadanos la información relevante de interés público. No lo haría bien.

Por esta razón es que resulta ominoso el decreto emitido por el Presidente y publicado el 31 de marzo de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual se crea el organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales. A partir de lo señalado en el texto del decreto, tanto en el considerando como en el articulado se desprende que el jefe del ejecutivo, en lugar de simplemente aplicar la legislación vigente y promover los cambios necesarios para que la radio y la televisión cumplan efectivamente con los objetivos y funciones que les marcan las leyes, pretende con recursos públicos crearse un aparato de promoción y propaganda a su gusto.

De que otra forma se puede entender que, de acuerdo al artículo tercero del decreto de marras este organismo tendrá, entre sus fines: “coadyuvar al fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad, garantizando mecanismos de acceso público en la programación; constituirse en una plataforma para la libre expresión, que promueva el desarrollo educativo, cultural y cívico de los mexicanos y promueva el intercambio cultural internacional; fortalecer la unidad nacional y la integración social de las minorías; informar a la ciudadanía sobre programas y acciones gubernamentales que resulten del interés público, etcétera, etcétera.

Esta fraseología burocrática es la misma que ya está referida a los actuales medios concesionados de radio y televisión, pero como los concesionarios la interpretan y la aplican como quieren, a su modo, en función de sus intereses, lo que se entiende es que el jefe del ejecutivo quiere hacer lo mismo: es decir, contar con sus propios programas de radio y televisión que sean funcionales a sus propios intereses. Esto solo refleja una visión patrimonialista del poder y un desconocimiento grande de lo que es y significa el periodismo en el terreno social, y de lo que es y representa la libertad de expresión y el derecho a la información en el ámbito jurídico. Utilizar recursos públicos para crear medios a la medida del gobernante en turno es insensato y no se necesitan dones de profeta para pronosticar el fracaso. La experiencia de Imevisión debería ser suficiente para comprobarlo. Intentar llevar la propaganda oficial a los medios públicos solo demeritará la calidad de los mismos y provocará la salida de los mejores cuadros.

Por el otro lado, como se menciona varias veces con diferentes palabras a lo largo del presente trabajo, el periodismo para que sea creíble, eficaz y cumpla realmente con las función que se espera de él, no debe estar sometido a ningún otro poder y, mucho menos al gobierno, pues una de sus funciones principales es precisamente vigilar y denunciar los excesos y transgresiones del poder público.

Qué hacer, pues, cuando, como se vio antes, los particulares que manejan las frecuencias concesionadas de radio y televisión no garantizan el derecho a la información de los ciudadanos y el gobierno tampoco, y cuando trabajan unidos se produce el peor de los mundos posibles, porque el único excluido de ese arreglo cupular mutuamente beneficioso para ellos, es el gobernado. La solución a este dilema esta al alcance de la mano, sólo se requiere voluntad política para ponerla en práctica: Hay que dejar el manejo de la información pública relevante de interés público en manos de los profesionales de la información: los periodistas.

En el actual estado de cosas, los periodistas que trabajan en los medios de comunicación son vistos y tratados únicamente como empleados, sujetos de una relación laboral, y tienen que poner su capacidad, oficio y destreza al servicio de quienes los contratan. Solo unos cuantos, gracias a su prestigio personal, han conseguido un mayor respeto relativo para su trabajo profesional, por eso es frecuente ver y oír el penoso espectáculo de periodistas repitiendo las consignas que les ordenan sus patrones, simplemente para mantener el empleo, y el correlativo de periodistas desempleados por conservar una mínima ética profesional. Con un estatuto omnicompreensivo para regular el trabajo periodístico se avanzaría un grande trecho si se reconocieran a los periodistas de todo el país, derechos básicos propios del oficio como la cláusula de conciencia y el secreto profesional. (Véase como ejemplo la propuesta de un Estatuto para el trabajo periodístico en España, en el apéndice 1)

Si se asume como objetivo liberar a los periodistas de todo condicionamiento político y económico para que puedan ejercer con libertad su trabajo en beneficio de la sociedad entera, a través de la intervención positiva del Estado, es necesario analizar los márgenes de acción. ¿Hasta donde el Estado puede hacerlo? Ya se justificó que en el ciclo informativo y de comunicación donde solo intervienen particulares y se ponen en acción los recursos y los derechos y libertades de ellos, como las libertades de expresión y de elección, el Estado no tiene fundamentos

legales para intervenir y su actuación debe ser la clásica de abstención, tal es el caso de la prensa escrita, el cine, el teatro, internet y demás.

Pero en la radio y la televisión abierta, la situación es diferente. Al Estado le corresponde administrar los bienes de la nación, y al momento de concesionar, o utilizar uno de esos bienes, como es el espectro radioeléctrico, puede y debe establecer los términos para que efectivamente estos medios cumplan con la función social que se espera de ellos.

Cuando el Estado concesiona una carretera, un puerto o cualquier obra de infraestructura, establece los parámetros, las condiciones que debe cumplir el concesionario y las normas para su uso y operación. Absurdo sería que el concesionario tuviera la facultad de decidir cuáles usuarios pueden utilizar esas obras y cuáles no, o que se le permitiera cobrar una cuota para sus amigos y otra diferente para los que no lo son.

El espectro radioeléctrico, un bien escaso de la nación, se deben utilizar en beneficio de la sociedad en su conjunto y eso es responsabilidad del Estado. Así que, para promover que la información pública relevante esté libre hasta donde sea posible de cualquier condicionamiento político o económico, lo cual constituye el objetivo central de la presente tesis, es que se propone llevar a cabo las reformas legales pertinentes con el fin de que los noticieros que se transmitan por la radio y la televisión abiertas sean producidos y emitidos bajo la responsabilidad absoluta de los grupos de periodistas que se crearían ex profeso.

Aquí es donde encaja la propuesta de crear un Órgano Constitucional Autónomo con un fundamento jurídico similar al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humano o al Banco de México. Se requiere un órgano de éstas características para que pueda actuar como la máxima autoridad en su campo, con total libertad y con la suficiente autonomía, respecto a los otros poderes formales y reales que existen en el país, porque sería el garante último de

la calidad de la información que se transmita a través de la radio y la televisión abierta en todo el país. (Se trata de una propuesta práctica para hacer realidad, hasta donde es posible, los buenos deseos señalados en la Declaración de Chapultepec. Ver apéndice 2).

Tal como se desprende de los capítulos anteriores, por la historia y los antecedentes de la industria de la radio y la televisión en México, sería inimaginable que los vicios existentes pudieran superarse con la autorregulación de la industria. La tremenda desigualdad social donde los más favorecidos son naturalmente muy influyentes, donde el estado de derecho no es plenamente funcional, donde la simulación y los acuerdos cupulares han sido la norma entre las élites políticas y económicas, hacen inviable cualquier intento en este sentido. El cambio en México será por la vía de la ley, o no será.

La creación de este órgano constitucional autónomo, aunque limitado por las razones expuestas a ejercer directamente sus atribuciones sólo en el periodismo de la radio y la televisión abiertas, derramaría con su sola existencia, una influencia positiva hacia el resto del mundo periodístico en el país, debido a los altos estándares de calidad que estaría obligado a fijar. Por ello es que si se procediera a su creación, se abriría la oportunidad para legislar simultáneamente sobre todo el trabajo periodístico en el país, e incluso sobre otros temas relevantes de la comunicación social y de las telecomunicaciones que también están pendientes.

Correspondería a este órgano constitucional integrar y organizar a los grupos de periodistas que serían los responsables de elaborar y transmitir los programas noticiosos a difundirse por la radio y la televisión abierta en todo el país; de elegir las frecuencias y los horarios en que se transmitirían; de preparar el Código de Ética y los lineamientos generales que deberán seguirse en la preparación y difusión de tales programas; de vigilar que los grupos de trabajo cuenten siempre con los recursos necesarios para su labor cotidiana; y de resolver los conflictos

derivados de la aplicación de las leyes y del Código de Ética al interior de los grupos de trabajo.

De esta manera, ya no serían los empresarios, los concesionarios de la radio y la televisión con su cauda de compromisos e intereses los que definirían en última instancia el contenido y presentación de los noticieros de radio y televisión abierta, que son la fuente única de información para millones de personas, dado que están al alcance de cualquiera que tenga un aparato receptor y prácticamente están en el aire con la posibilidad de alcanzar destinatarios que ni siquiera los han elegido como su fuente de información.

Periodistas, cuya única fuente de ingreso sea su salario y no empresarios con enormes y variados compromisos e intereses y mucho menos funcionarios públicos del gobierno en turno, como responsables principales de los noticieros difundidos por la radio y la televisión abiertas, implicaría en verdad un cambio trascendental, de fondo.

Seguiría siendo un reducido grupo de personas los que definirían el contenido y presentación de los noticieros de radio y televisión abierta, en este esquema, los periodistas que integren el comité editorial de cada equipo de noticias. No puede ser de otra manera, dada la naturaleza del trabajo. Pero evidentemente no es lo mismo un grupo de personas que deben responder a los intereses del concesionario como ahora sucede, que un grupo de periodistas limitado únicamente por las normas constitucionales y legales aplicables y los principios éticos de la profesión.

De concretarse, los noticieros de radio y televisión abierta mejorarían notablemente de un día para otro. Se acabarían las consignas y se buscaría sólo la información relevante desde el punto de vista social, la propaganda sería erradicada para dar paso a la información real, dura, objetiva; la simulación y el engaño deliberado no tendrían razón para seguir existiendo al no haber ya

incentivos políticos ni económicos para que los periodistas responsables de los espacios informativos las toleren, porque en nada los beneficiaría, y por el contrario les afectaría en su prestigio y en la calidad de su trabajo. Estarían los periodistas blindados contra los boicots económicos y protegidos de las presiones políticas.

A la prensa, a los periodistas se les han atribuido tres funciones cruciales en una democracia: proveer a los ciudadanos de información suficiente para fundamentar sus elecciones; constituirse en arena de debate abierta, donde todas las posturas tengan oportunidad de ser conocidas y; vigilar a favor de los ciudadanos, denunciar y revelar abusos cometidos por las autoridades y por cualquier otro poder efectivo. Los medios de comunicación deben ser los aliados naturales de los ciudadanos para vigilar a los poderosos y denunciar los abusos, función que solo pueden realizar si a su vez no están sometidos a ningún poder.

Toda situación presente tiene su historia, por eso es que no se trata de cancelar, revertir o anular las concesiones existentes ni mucho menos de expropiar las empresas de radio y televisión abiertas, que podrán seguir explotando su concesión en términos del nuevo marco jurídico, y en pleno ejercicio de su libertad de expresión y de su libertad empresarial, podrán seguir emitiendo los programas de diversión y entretenimiento, de opinión y análisis, de humor y de parodia, de deportes o de espectáculos, sin más límites que los constitucionales y legales aplicables, en pleno ejercicio de su derecho a la información en sentido amplio que también los ampara como miembros de la sociedad. Eso sí, ya no habría división de noticias dependiente de la propia empresa concesionaria.

Los concesionarios de la radio y la televisión seguirían teniendo un importante poder económico y de influencia en la sociedad, y en consecuencia político, por ello sería deseable, con estas nuevas reglas del juego, que los concesionarios provinieran de los sectores sociales más variados y no sólo del empresariado tradicional para abonar al pluralismo social.

Que entre los concesionarios y permisionarios hubiera no sólo empresarios, sino también universidades, sindicatos, organizaciones ciudadanas, asociaciones de profesionales, organismos públicos, grupos indígenas, etcétera. Aquí sí, el límite sería lo que aguante el espectro radioeléctrico. Únicamente los programas noticiosos de información general, de interés público, pasarían a ser responsabilidad de los periodistas que ya no dependerían de las empresas concesionarias de la señal de radio y televisión abierta, sino que responderían únicamente ante el órgano constitucional autónomo, por cualquier cuestionamiento a su trabajo profesional.

De funcionar este órgano constitucional autónomo como se propone, los periodistas podrían dedicarse libremente al ejercicio de su oficio, sin el riesgo de que afectar intereses comerciales los deje sin ingresos, o de que afectar intereses políticos los deje sin empleo. Males perniciosos que en la situación actual son comunes como la autocensura y la corrupción prácticamente desaparecerían con este diseño institucional, donde el órgano constitucional autónomo sería el garante último del profesionalismo, la ética y la calidad del trabajo de los periodistas que trabajen en los medios electrónicos de señal abierta. Se trata de un diseño institucional similar al que representan los Consejos de la Judicatura, respecto a los jueces encargados de impartir justicia.

## **4.2 Consecuencias del Cambio**

Una vez analizado el actual estado de cosas y hecha la propuesta para el cambio deseable, conviene analizar las ventajas y desventajas para los actores que participan en este circuito de información y comunicación. Como se trata de un cambio de fondo, habría un antes y un después de hacerse realidad esta reforma.

Ahora, los medios de comunicación se manejan con un autoritarismo extremo, al interior de los mismos la única voz que se obedece y toma en cuenta es el de los

dueños o de quienes tienen el control en última instancia. La voz del jefe es la ley y si alguien se atreve a cuestionarla inmediatamente es desechado. No podría ser de otra manera, sólo a partir de esta premisa son funcionales, debido a que, con frecuencia, lo que recibe el periodista es no una orden de trabajo para informar a su audiencia, sino una consigna dada por su empleador, cuyos alcances y objetivos ni siquiera debe entender, puesto que sólo se le exige diligencia para cumplir la orden dada.

Esto es posible porque a los profesionales de la información no se les reconoce derecho alguno ni pueden ejercer su oficio con la libertad que debe ser consustancial a su trabajo para que éste sea relevante y socialmente útil. Más aún, sin importar que por la naturaleza de su oficio el periodista debe contar entre sus cualidades el ser crítico, escéptico, inquisitivo, curioso, preguntón y hasta algo insolente, en México se les elige y contrata generalmente por las cualidades opuestas: Se privilegia a aquellos que no preguntan, que no cuestionan, que no van más allá de lo que se les pide y están dispuestos a seguir y acatar al pie de la letra las ordenes recibidas. Con ese perfil es que son contratados, para que no causen problemas.

El hecho de que en México generalmente no se reconozcan formal ni realmente derechos elementales como el secreto profesional y la cláusula de conciencia deja prácticamente en estado de indefensión a los profesionales de la información, quienes deben aceptar las reglas del juego vigentes si es que quieren trabajar. Un reportero no puede tener secreto profesional respecto a su empleador ni mucho menos puede invocar la cláusula de conciencia para dejar de cumplir una orden de trabajo, aunque ésta sea en realidad una consigna, so pena de enfrentar el despido.

En el diseño que se propone estos derechos funcionarían perfectamente para los fines que fueron concebidos. En primer lugar los periodistas ya no estarían supeditados a los intereses económicos o políticos de un empleador en particular,

puesto que habrían obtenido su trabajo a través de un concurso abierto de oposición en función de su capacidad e idoneidad para el cargo.

Dentro de cada equipo de trabajo en principio regiría la confianza, la disciplina, el respeto y la buena fe, ya que la invocación y aplicación de tales derechos son recursos de última instancia. Se parte de la entendible realidad de que generalmente el director tiene más experiencia y posiblemente está mejor informado que el subdirector, así como éste respecto al jefe de departamento, y lo mismo a través de toda la línea jerárquica, pues no se trata de que el superior tenga que estar justificando cada orden de trabajo o que el inferior este impugnando todo lo que no le guste.

Un ejemplo ilustra bien el punto. Supóngase que el director del equipo de noticias pide una investigación a fondo para realizar un reportaje sobre la supuesta evasión fiscal de un grupo financiero de un importante empresario. No tendría en principio obligación alguna de explicar a sus subordinados jerárquicos la razón por la cuál ordenó se investigue a ese grupo financiero y no a otro, ni sus subordinados tendrían fundamento para negarse a cumplir la orden de trabajo. Una vez cumplida la orden es cuando se pueden presentar diferentes escenarios.

Imagínese uno donde la investigación arroja que efectivamente en ese grupo financiero hay una gran evasión fiscal; la información se hace pública y ya, concluye así el trabajo estrictamente periodístico. Otro escenario, la investigación arroja que no hay evidencia de irregularidad fiscal alguna de ese grupo financiero, así se difunde o quizá ni siquiera se publica la información resultante por considerar que no es una noticia relevante el hecho de que el grupo financiero cumpla con la ley y pague sus impuestos. Un escenario más: la investigación arroja que ese grupo financiero defrauda al fisco, pero no es el único, hay otros que también lo hacen; si así se difunde la información, el trabajo periodístico habrá cumplido su función.

Pero que pasaría si sólo se hace pública la información respecto al grupo financiero originalmente investigado y se oculta la relativa a los otros que incurren en las mismas prácticas fraudulentas, más aún se ordena al reportero que persista en la denuncia pública contra el grupo financiero señalado pero no toque a los demás. En este último caso, el reportero si podría invocar la cláusula de conciencia para exigir una explicación de parte de sus superiores jerárquicos y si no la obtiene o no le convence o le parece razonable, tendría el derecho a negarse a cumplir con la orden de trabajo dada y llevar el asunto al órgano constitucional cuya creación se propone, donde se resolvería el conflicto, una vez que todos los involucrados hayan expuesto sus razones y argumentos.

Casos similares, *mutatis mutandi*, se podrían presentar respecto a cualquier actor relevante de la sociedad, un político de cualquier partido, un líder sindical, un funcionario público, una organización no gubernamental, una iglesia, una universidad, una dependencia pública, un conglomerado privado. En el actual estado de cosas, ni siquiera es necesario cubrir las formas, los reporteros reciben en ocasiones no órdenes de trabajo sino consignas del tipo: prepara un trabajo para partírla la madre a zutano, investiga hasta que encuentras algo que pueda servir contra mengano, utiliza esta información para chingarte a fulano.

En el esquema que se propone, una consigna de esa naturaleza difícilmente se propondría, porque de entrada el reportero podría negarse a acatarla y llevar el caso ante el órgano constitucional. Siendo el trabajo periodístico una labor de equipo, sería necesario que se corrompiera todo el equipo para que prosperaran los vicios ahora existentes y además se reflejaría inmediatamente en la calidad del noticiero.

La sola existencia de éste órgano constitucional autónomo actuaría como inhibidor de conductas malsanas, en la medida de que cualquier integrante del equipo podría recurrir a él en caso de tener fundamentos sólidos para demandar su intervención, de ahí que ni siquiera sería necesario que actuara de manera

oficiosa; únicamente procedería a petición de parte. Si este órgano es el único facultado para otorgar las plazas relacionadas con el trabajo periodístico sustantivo, sólo este mismo órgano debería poder revocarlas.

Indudablemente no es fácil abandonar costumbres arraigadas y menos por parte de aquellos que se benefician del actual estado de cosas, pero con reflexionar un poco más a fondo se llega a la incontrovertible conclusión que es mejor para todos contar con un poder –mediático en este caso- profesional, imparcial y sometido a la ley y al derecho, a través de normas y principios claramente establecidos.

Siempre resulta atrayente la posibilidad de usar un poder en beneficio propio, sobre todo si se traduce en más poder, influencia o riqueza, pero si las circunstancias cambian y ese poder incontrolado, arbitrario, no sujeto ni por la ley ni el derecho, se utiliza contra aquellos que lo ejercían con la misma arbitrariedad en el pasado, entonces sí, sobrevendrá para ellos, dicho en términos clásicos, el temblor y el rechinar de dientes.

#### **4.2.1 Para el Gobierno**

Naturalmente a cualquier gobernante le encantaría contar con la total colaboración, incluso sometimiento, de los medios masivos de comunicación para que sólo se difundan sus aciertos y se oculten sus errores. Ante la realidad objetiva de que eso ya no es posible en las sociedades democráticas modernas, lo más conveniente para el gobierno es que el poder mediático, como antes se señaló, sea profesional, imparcial y sujeto a la ley y al derecho.

De manera transitoria el gobierno en turno puede utilizar el poder del Estado para asegurarse la colaboración del poder mediático, utilizando la fuerza y la amenaza o por medio del otorgamiento de prebendas y privilegios. En el primer caso, los medios se lo cobrarán en cuanto deje el cargo, en el segundo sólo conseguirán fortalecer más aún un poder mediático a costa del poder del Estado.

Y en este último caso, el otorgamiento de más privilegios y prebendas, ni siquiera es garantía de que los dispensadores de ellas contarán para siempre con el favor del poder mediático favorecido en su momento. Si al poder mediático le resuelta más redituable volverse contra sus benefactores del pasado, porque así conviene a los gobernantes del presente de los que espera obtener nuevos privilegios, sin duda lo hará.

Así, resulta que la mejor defensa ante un poder mediático libre, crítico, inquisitivo y demandante, no es intentar someterlo, cultivarlo, anularlo o corromperlo, es simplemente un buen gobierno, honesto y transparente. La opción de apostar al control sustancial del poder mediático es viable exclusivamente en un estado totalitario, o al menos con un alto grado de autoritarismo y corrupción, y eso sólo mientras dure ese sistema, situación que no puede ser permanente.

#### **4.2.2 Para los Concesionarios de Radio y Televisión**

Los actuales concesionarios de la radio y la televisión abierta, son los que al parecer viven en el mejor de los mundos posibles. El uso discrecional que ilegalmente hacen por ahora del poder mediático les asegura ser parte de la elite privilegiada y aún les alcanza para obligar a los actores políticos relevantes a buscar su aquiescencia para alcanzar y mantener el poder político, y en el camino preservar y acrecentar su propio poder.

Pero se trata de una situación insostenible a largo plazo, incluso si, como en el caso de Italia, toman en sus manos directamente el poder político. Los agravios cometidos por el uso faccioso del poder mediático se van acumulando y en su momento se presentará la crisis, todos los afectados se presentarán a cobrar su factura, que será a costa de quienes han utilizado facciosamente el poder mediático.

Imposible es que el poder mediático pueda dissociarse del poder político que lleva aparejado, por ello es que los concesionarios del poder mediático se verán siempre presionados a tomar partido en la lucha por el poder político, aunque intentaran mantenerse neutrales, y si en algún momento llegan a perder, pueden perderlo todo.

Así que, para conservar su poder mediático, la mejor opción a largo plazo es que renuncien desde ahora a esa parte del poder que significa el manejo y control de la información sociopolítica relevante; resentirán una merma en su influencia y poder presentes, pero ganarán en certeza y seguridad futuras. Si ya no son los responsables de la información pública relevante no podrán ser acusados, como ahora, de distorsionarla, manipularla, negociarla, ocultarla o falsearla.

#### **4.2.3 Para los Periodistas**

Los periodistas, por su parte, muy probablemente ganarán en influencia y poder político al estar en condiciones de ejercer su oficio sin limitaciones ni condicionamientos extraperiodísticos, pero el diseño institucional les impediría hacer uso de ese poder e influencia en beneficio propio o de terceros, con los candados adecuados, como la prohibición para los cargos directivos que integren el comité editorial de los grupos noticiosos de dedicarse a otra actividad lucrativa, o de recibir ingresos adicionales a su salario por cualquier concepto, mientras ocupen el cargo, quizá con la excepción de la docencia en instituciones académicas.

## CONCLUSIONES

1. Con el constitucionalismo democrático posterior a la Primera Guerra Mundial, el problema del estado de derecho pasa a ser el de legitimación democrática del poder del Estado, el de la coincidencia de la voluntad del Estado con la voluntad de la sociedad. Estado de derecho y Estado democrático se convierten en conceptos equivalentes.

2. La democracia, constituye la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos. Esta forma de gobierno supone la existencia de una comunidad política, de la cual los ciudadanos aceptan el concepto de legitimidad y que sus representantes elegidos libremente, gobiernen, dicten leyes y las apliquen dentro de un ámbito territorial.

3. Existen dos modelos dogmáticos respecto de la libertad de expresión e información: el de mercado libre de ideas, y el institucional-funcional. En el modelo de mercado libre de las ideas, la libertad de expresión ampara el interés vital del individuo para comunicarse con los demás y hacer público su pensamiento por lo cual la protección se acentúa sobre la generación y existencia de esta y no en proteger los derechos del receptor. Conforme al modelo dogmático institucional-funcional la libertad de expresión, como los demás derechos fundamentales, no se entiende realizada actualmente solo a través de derechos de libertad o derechos de status negativo, que implican una abstención por parte del Estado, y que corresponderían al modelo liberal. Los derechos fundamentales requieren una estructura jurídica que permita por un lado que la vigencia de estos derechos sea efectiva, lo que implica un hacer estatal y no solo su abstención, por otro lado. El individuo debe gozar de protección no solo cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar en el proceso democrático.

4.- El discurso de los medios de comunicación es resultado del tipo de propiedad y de la orientación hacia las utilidades de los principales consorcios mediáticos; de los intereses y valores de la publicidad que influyen y distorsionan la información y sus resultados; de las practicas rutinarias de las salas de información que hacen un uso excesivo de los boletines de fuentes empresariales y estatales y de la sutil o clara intimidación que reciben de las elites económicas y o políticas de las que dependen su subsistencia. Estos mecanismos actúan como filtros que condicionan un autentico ejercicio de la libertad de expresión y el correspondiente derecho a la información de los ciudadanos, manipulan la visión que estos tienen de los sucesos del entorno y condicionan su interpretación a aquella que interesa a los poderosos grupos de poder.

5.- En las sociedades democráticas hay cuando menos cinco factores que distorsionan la libertad informativa en las sociedades democráticas son: 1) La propiedad privada de los grandes consorcios mediáticos y su lógica orientación hacia la obtención de utilidades; 2) Los condicionamientos de los medios por su dependencia de los anunciantes; 3) La búsqueda de fuentes de información baratas y accesibles, que suele derivar en el uso excesivo de boletines emitidos por voceros oficiales o preparados en agencias de relaciones publicas; 4) la intimidación por parte de las elites económicas y o políticas de las que depende su subsistencia; y 5) el rechazo de toda forma alternativa de organización política, el comunismo, por ejemplo

6.- Antes la libertad de expresión tenía que ser protegida de la injerencia del estado, ahora resulta que esa libertad requiere precisamente de la injerencia estatal para asegurar que la libertad de expresión cumpla su función; y ello, porque la ironía de la libertad de expresión consiste en que el Estado puede ser su mayor enemigo, pero también su imprescindible aliado, por cuanto ahora quien puede silenciar algunas voces, ya no es el Estado, sino los grandes complejos mediáticos.

7.- El efecto silenciador que se produce como consecuencia del estruendo de los medios masivos de comunicación que acalla las voces y vuelve irrelevantes a todos aquellos que no piensan como ellos, es tal vez la preocupación más acuciosa de las restricciones que afectan a la libertad de expresión en las sociedades democráticas modernas y no ya ciertas medidas administrativas o judiciales más bien neutras y no restrictivas de la libertad de expresión.

8.- En un sistema democrático, el Estado no es enemigo de la libertad de expresión, sino el principal interesado en protegerla y fortalecerla porque, como se ha dicho, el debate libre y abierto de ideas es la mejor manera de consolidar la democracia. A veces el predominio de un agente sobre otro es tan evidente que el Estado tiene la obligación de actuar y de manera equitativa acallar gradualmente a quienes han monopolizado el discurso y dotar progresivamente a quienes han sido sometidos al silencio con la finalidad de asegurar que todos los actores sean escuchados para el beneficio de la sociedad en su conjunto como principal destinataria y evaluadora del discurso público que sustenta la vida democrática.

9.- Los jueces y los tribunales de los órganos jurisdiccionales de gran parte del mundo han incorporado en sus resoluciones los avances teóricos desarrollados por la doctrina, referentes a la libertad de expresión y al derecho a la información tomando en cuenta la evolución política y social de las sociedades contemporáneas.

10.- La televisión mexicana nunca se planteó como una de sus misiones promover los valores de la democracia: la diferencia, la diversidad, la crítica, la tolerancia, la limitación del poder, la libertad de expresión y de creación, etc. Por el contrario, se promovieron los valores de la sumisión al poder establecido. Desinformando, la televisión ayudó a crear y mantener el llamado consenso autoritario que legitimó a los gobiernos priistas y le permitió a la televisión ser el instrumento de propaganda más favorable al régimen.

11.- En México, el derecho a la información de los ciudadanos ha sido excluido de los medios masivos de comunicación electrónicos que no están cumpliendo con la función social que se les atribuye. La democracia indirecta o representativa, como necesariamente tiene que ser la democracia moderna, requiere de los medios masivos de comunicación para establecer el contacto entre gobernantes y gobernados. Los medios son los intermediarios insustituibles entre las fuentes públicas y privadas de la información y los individuos. Es innegable que el ciudadano necesita información para poder decidir y participar en la formación de la voluntad política, lo que se logra a través de la opinión pública, cuya presencia en las sociedades democráticas es esencial, para darle legitimidad a los gobernantes y estabilidad al ordenamiento social.

12.- En temas que les afectan como industria o en sus asuntos empresariales, la radio y la televisión concesionada privilegiarán siempre sus intereses propios por encima de los de la sociedad. Con bienes del dominio público no es aceptable, ni razonable que se permita su uso para la defensa de intereses particulares, y menos si de paso se vulneran derechos fundamentales como el derecho a la información de la sociedad en su conjunto.

13.- La falta de regulación del trabajo periodístico en México, ha propiciado el manejo discrecional de los medios de comunicación por parte de los dueños o titulares de los mismos. Hace falta reconocer a los profesionales de la información los derechos básicos propios del oficio como la cláusula de conciencia y el secreto profesional.

14.- El poder mediático, representado por la radio y televisión, se ha convertido en un poder político capaz de retar y doblegar al Estado. No puede permanecer incontrolado por tiempo indefinido. Es mejor para todos, incluso para los actuales beneficiarios, que el poder mediático sea profesional, imparcial y sometido a la ley y al derecho, por través de normas y principios claramente establecidos.

15.- Ni los particulares que manejan las frecuencias concesionadas de radio y televisión ni el gobierno garantizan el derecho a la información de los ciudadanos en México y cuando trabajan unidos se produce el peor de los mundos posibles, porque el único excluido de ese arreglo cupular mutuamente beneficioso para ellos, es el gobernado. La solución a este dilema esta al alcance de la mano, sólo se requiere voluntad política para ponerla en práctica: Hay que dejar el manejo de la información pública relevante de interés público en manos de los profesionales de la información: los periodistas.

16.- Liberar a los periodistas de todo condicionamiento político y económico para que puedan ejercer con libertad su trabajo en beneficio de la sociedad entera debe ser el objetivo de la intervención positiva del Estado, pero solo puede hacerlo cuando se trata de la radio y la televisión abiertas, en la medida que utilizan un bien nacional escaso como es el espectro radioeléctrico.

17.- Sólo los periodistas, cuya única fuente de ingreso sea su salario y no empresarios con enormes y variados compromisos e intereses y mucho menos funcionarios públicos del gobierno en turno, como responsables únicos de los noticieros difundidos por la radio y la televisión abiertas, pueden garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y erradicar vicios como la simulación, la autocensura y la corrupción.

18.- Por la función que se les atribuye dentro de un estado democrático, los periodistas deberían contar con las garantías mínimas para el mejor desempeño de su trabajo, equivalentes a las garantías jurisdiccionales que tienen los jueces, como la independencia, la división de poderes, la apoliticidad del poder judicial, el autogobierno y la autonomía presupuestal.

19.- Se propone la creación de un órgano constitucional autónomo como garante último del profesionalismo, la ética y la calidad del trabajo de los periodistas

## APENDICES

### ESTATUTO DEL PERIODISTA PROFESIONAL

#### Exposición de motivos

La Constitución española fundamenta el orden político y la paz social en los derechos inviolables de la persona. Entre todos ellos, el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, reconocido en el artículo 20, ocupa un lugar esencial, pues, en los términos del Tribunal Constitucional, sin una comunicación pública libre «quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.º, apartado 2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política».

Toda persona es titular del derecho a la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones y a la libre comunicación y recepción de información veraz. Más allá de la comunicación interindividual, la comunicación pública requiere de la mediación de empresas informativas e informadores profesionales. Cuando el derecho a informar que a todos se reconoce se ejerce de modo habitual y profesional queda cualificado con una función social: el derecho se convierte en deber de informar al servicio del derecho del público a ser informado.

Para el cumplimiento de ese deber se requiere un desarrollo de las facultades que aseguren la dignidad e independencia profesional, siempre al servicio del derecho del público. El artículo 20 de la Constitución Española no contempla como sujetos específicos a los profesionales de la información. No obstante, el legislador constituyente remitió al ordinario la regulación de algunos de los elementos típicos de un estatuto profesional de los periodistas: la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Nuestra jurisprudencia constitucional ha precisado que los periodistas

no tienen en este campo privilegio alguno frente a los derechos del resto de los ciudadanos, pero sí que al ejercicio de su derecho puede serle dado una cierta preferencia, justamente, «en virtud de la función que cumple, en aras del deber de información constitucionalmente garantizado».

Es también jurisprudencia bien sentada interpretar el requisito de veracidad de las informaciones como un deber de diligencia profesional. Existe, por tanto, base constitucional para la promulgación de un Estatuto del Periodista Profesional, cuya finalidad sea servir al derecho de la ciudadanía a ser informada, garantizando la independencia de los informadores. Este Estatuto pretende desarrollar los derechos de la libertad de expresión e información en un conjunto de facultades que permitan a los informadores reforzar su profesionalidad y consiguientemente la independencia frente a los poderes políticos y económicos, independencia que es presupuesto de la función social de informar.

En esta línea se sitúa la Ley Orgánica 2/1997, reguladora de la cláusula de conciencia, que ya en su Exposición de Motivos considera implícitamente esta institución al servicio de la independencia profesional al declarar que «la información no puede ser objeto de consideraciones mercantilistas, ni el profesional de la información puede ser concebido como una especie de mercenario abierto a todo tipo de informaciones y noticias que son difundidas al margen del mandato constitucional de veracidad y pluralismo». En nuestro entorno, especialmente en los países latinos, es habitual el reconocimiento a los periodistas de una situación estatutaria especial.

Un organismo público, corporativo o sindical, acredita la condición de periodista profesional (lo que supone que esa actividad habitual es la principal fuente de ingresos y exige tiempo de práctica demostrada) mediante la expedición de un carné, que básicamente da ciertas ventajas en el ejercicio diario: acceso a lugares públicos, aparcamientos, etc. En Francia desde los años treinta se reconocen un

conjunto de derechos específicos, entre los que destaca el derecho a invocar la conciencia para rescindir la relación laboral de modo ventajoso para el informador.

Más recientemente, la ley portuguesa de 13 de enero de 1999 promulga un estatuto con un completo elenco de derechos y deberes. Peculiar es el caso italiano, con un destacado protagonismo de la Ordine del Giornalisti y la necesidad de estar inscrito en un registro especial para ejercer la profesión, inscripción que requiere acreditar un período de práctica previo y la superación de un examen. Estamos pues ante sistemas que van de la simple acreditación profesional a la regulación estricta del acceso profesional.

En gran medida la cuestión de la necesidad de un estatuto profesional ha venido a confundirse con una regulación del acceso, que excluya del ejercicio profesional a aquellos que carezcan de la habilitación necesaria. Este fue el modelo seguido por el Decreto 744/1967, que aprobaba el texto refundido del Estatuto de la Profesión Periodística, conforme lo previsto por la Ley de Prensa de 1966. El Estatuto renovaba la exigencia de registro obligatorio remitiendo al requisito de titulación académica y regulaba con detalle la figura del director de las publicaciones periódicas, pieza clave del sistema de control instaurado por la ley citada. La abrogación de este sistema ha convertido esta institución en un registro privado en el ámbito de la Federación de Asociaciones de la Prensa.

No ha prosperado tampoco el clásico sistema de colegiación obligatoria, propia de las profesiones liberales clásicas, si bien leyes de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia han creado colegios, de incorporación voluntaria para los titulados en Ciencia de la Información y aquellos que acrediten un determinado período de práctica profesional. En el presente Estatuto se ha optado por extender esta protección específica a todos los que habitual y profesionalmente ejerzan el periodismo. El reconocimiento de unos derechos específicos de los informadores profesionales en nada interfiere el derecho de cualquier ciudadano a expresarse, opinar o informar. La adopción de este Estatuto tampoco supone la exigencia de

una habilitación previa para el ejercicio de un derecho que a todos corresponde; simplemente, la invocación de unos derechos profesionales específicos pasa por la acreditación de esa profesionalidad.

El Estatuto tampoco establece requisitos de titulación para ejercer el periodismo, bien entendido que de existir éstos en los Convenios y la normativa laboral -lo que se juzga positivo para esta profesión- en nada supondrían un atentado a la libertad de expresión e información de cualquier ciudadano. En cuanto a su contenido concreto, el Estatuto supera el mandato constitucional de regular los derechos a la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Partiendo del convencimiento de que la independencia de los periodistas es la mejor garantía para el derecho del público a ser informado, el Estatuto desarrolla un conjunto de facultades que afirman esa independencia frente al poder político y busca un equilibrio con la propia independencia editorial de las empresas informativas, puesto que no basta con garantizar un pluralismo externo (pluralidad de empresas informativas), sino también un pluralismo interno (que el pluralismo social se manifieste en el seno de las empresas informativas).

Se desarrollan, así, las manifestaciones típicas de la libertad de expresión y opinión de los periodistas y su encaje con la definición editorial de su empresa; la cláusula de conciencia, con remisión a la L.O. 2/1997; el secreto profesional, cuya falta de regulación constituía un flagrante incumplimiento de un mandato constitucional; un más fácil acceso a las fuentes de interés general, compatible con los derechos exclusivos de propiedad intelectual y acorde con los nuevos mecanismos de acceso a través de redes de telecomunicaciones y sistemas informáticos; la participación en la orientación editorial a través de los Comités de Redacción y la figura del director como bisagra entre los titulares del poder editorial y la Redacción; y, en fin, los derechos de autor, que tanto en su aspecto moral como material suponen un garantía de independencia, especialmente importante en el nuevo entorno multimedia.

Finalmente, y más allá de las responsabilidades de carácter penal o civil en que los informadores pudieran incurrir, se adopta como elemento esencial de este Estatuto un sistema de incompatibilidades y un código ético, cuyo control se confía a los Consejos de Información, que puedan constituir las Comunidades Autónomas y a un Consejo de Información de ámbito estatal creado por la presente Ley.

## CAPÍTULO I

### Del Periodista Profesional

#### Artículo 1. Titularidad.

El titular de los derechos y deberes definidos en este Estatuto es el periodista profesional. Se considera como tal a todo aquel que tiene por ocupación principal y remunerada la obtención, elaboración, tratamiento y difusión por cualquier medio de información de actualidad, en formato literario, gráfico, audiovisual o multimedia, con independencia del tipo de relación contractual que pueda mantener con una o varias empresas, instituciones o asociaciones. Estos derechos y deberes profesionales derivan de los derechos a la libertad de expresión e información, reconocidos en el artículo 20 de la Constitución Española y en nada interfieren el ejercicio de estas libertades por los no profesionales.

#### Artículo 2. Acreditación.

La condición de periodista profesional se acredita mediante el correspondiente carné expedido por el Consejo Estatal de la Información o sus equivalentes autonómicos, conforme a un modelo único, que será regulado por Ley. El Gobierno enviará a las Cortes en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley Orgánica un Proyecto de Ley, que tendrá el carácter de norma básica de

los medios de comunicación social. El carné profesional se renovará periódicamente.

#### Artículo 3. Titulación.

La acreditación profesional no sustituirá nunca la titulación cuando la normativa laboral o los Convenios Colectivos así la exijan para el desempeño de determinados puestos.

#### Artículo 4. Periodistas a la pieza.

Los periodistas a la pieza tienen los mismos derechos y deberes que el resto de los profesionales. Son periodistas a la pieza aquellos profesionales cuya ocupación principal y remunerada consiste en la obtención, elaboración, tratamiento y difusión por cualquier medio de informaciones de actualidad, en formato literario, gráfico, audiovisual o multimedia, en virtud del encargo regular de una o varias empresas informativas y siguiendo las instrucciones básicas de las mismas.

#### Artículo 5. Periodistas por libre («freelance»).

Los periodistas que obtengan y elaboren información de actualidad por su propia cuenta, ofreciendo el producto resultante para su difusión a una o varias empresas, gozarán de los mismos derechos que el resto de los profesionales, excluidos los de cláusula de conciencia y participación en los Comités de Redacción.

#### Artículo 6. Otros colaboradores.

Los colaboradores literarios y especializados, cuya labor no consista estrictamente en el tratamiento de la información de actualidad, tendrán los mismos derechos y

deberes que los periodistas profesionales, en la medida en que les resulten aplicables. No podrán invocar la cláusula de conciencia ni la participación en los Comités de Redacción. No procede en estos casos su acreditación profesional, ni están sometidos al sistema de incompatibilidades regulado en este Estatuto.

#### Artículo 7. Periodistas extranjeros.

Se considerará suficientemente acreditada la profesionalidad de aquellos periodistas nacionales de la Unión Europea que ostenten una acreditación reconocida en su país. En iguales términos se procederá con los corresponsales y enviados de países terceros, siempre previo requisito de reciprocidad.

#### Artículo 8. Incompatibilidades.

El ejercicio de la profesión periodística es incompatible con el desempeño de: a) el ejercicio profesional de la actividad publicitaria, de marketing y relaciones públicas; b) la condición de policía, militar, juez o fiscal; c) los ministros y los cargos públicos de libre designación ministerial o por los órganos de gobierno de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Las anteriores incompatibilidades en nada impiden a los afectados el ejercicio de la libertad de expresión e información a través de cualquier medio de comunicación.

## CAPÍTULO II

### De los Deberes

#### Artículo 9. Deber de informar.

El periodista tiene el deber de ofrecer a la sociedad información veraz de relevancia pública. Los periodistas están obligados a respetar los deberes deontológicos definidos en el Código que se incluye como anexo a este Estatuto.

Este Código vincula también a las empresas informativas. Tendrá valor interpretativo del mismo la Declaración de Principios sobre la conducta de los periodistas, adoptado por la Federación Internacional de Periodistas y que se incluye como anexo a este Estatuto. Las empresas periodísticas y sus responsables editoriales no realizarán encargo profesional alguno que pudiera redundar en la violación de estos deberes.

#### Artículo 10. Responsabilidad.

Serán violaciones leves de los deberes deontológicos aquellas que puedan atribuirse a descuido o negligencia. Serán violaciones graves aquellas que supongan una intención dolosa. Las violaciones leves del Código Deontológico darán lugar a amonestación privada y las graves a amonestación pública. Las amonestaciones públicas serán difundidas por el órgano informativo en que preste sus servicios el periodista sancionado. La violación grave reiterada dará lugar a la retirada del carné profesional por un período de entre seis meses y dos años. Cuando se incurra en algunos de los supuestos de incompatibilidad del artículo 4 se retirará el carné profesional, que no podrá ser obtenido de nuevo, aun en el supuesto de que haya cesado la incompatibilidad, hasta pasados cinco años. Cuando se demuestre que la violación grave de los deberes éticos venga exigida o alentada por la empresa informativa o forme parte de una pauta editorial, tal empresa será sancionada con multa del 1 % de sus beneficios netos, conforme a la correspondiente declaración en el Impuesto sobre Sociedades. En caso de reincidencia la sanción puede elevarse hasta el 10 % de los beneficios netos. Estas sanciones serán difundidas por los órganos informativos de la empresa sancionada. Corresponde exigir esta responsabilidad deontológica al Consejo de la Información de la respectiva Comunidad Autónoma y en su defecto al Consejo de la Información del Estado.

### CAPÍTULO III

## De los Derechos

### Artículo 11. Derechos.

La libertad de expresión e información que el artículo 20 de la Constitución Española reconoce a todos se concreta en un conjunto de derechos específicos de los periodistas, dirigidos a garantizar la independencia de estos profesionales al servicio del derecho del público a ser informado. Estos derechos comprenden:

- a) la libre expresión e información en el marco de la definición editorial de su empresa;
- b) la cláusula de conciencia;
- c) el secreto profesional;
- d) la libertad de creación y los derechos de autor;
- e) el libre y preferente acceso a las fuentes informativas;
- f) la participación en la orientación editorial.

### Artículo 12. Independencia.

Los periodistas realizarán con independencia su trabajo de obtener, elaborar y difundir información de actualidad y relevancia pública. Sus trabajos no serán sometidos a censura previa de ninguna autoridad pública. Sus tareas podrán estar marcadas por las directivas de la empresa para la que trabajen, conforme a la definición editorial de ésta. Estas directivas no pueden ordenar faltar a la verdad o conculcar los principios éticos incluidos en este Estatuto. El periodista respetará en su trabajo la definición editorial de su empresa, pero podrá manifestarse de forma contraria a la misma en cualquier otro órgano de expresión o información, sin que pueda ser sancionado ni deparársele perjuicio.

### Artículo 13. Cláusula de conciencia.

En virtud de la cláusula de conciencia los profesionales de la información tienen derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen, en los términos establecidos por la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio. La resolución de la relación laboral en los supuestos de cláusula de conciencia será considerada a todos los efectos como despido improcedente. La interposición de la demanda correspondiente ante los órganos jurisdiccionales competentes no deparará al periodista perjuicio alguno, sin que pueda ser trasladado o modificadas sus condiciones laborales en tanto dure el procedimiento. En la demanda, el periodista podrá solicitar que de serle favorable, la sentencia firme se difunda con suficiente relieve en los medios de difusión de la empresa demandada. Los periodistas podrán negarse motivadamente a participar en la elaboración de informaciones que vulneren los principios contenidos en el Código Ético, según lo ya dispuesto en el artículo 3 de la citada Ley Orgánica.

#### Artículo 14. Secreto profesional.

Los periodistas están obligados a mantener en secreto la identidad de las fuentes que hayan facilitado informaciones bajo condición, expresa o tácita, de reserva. Este deber le obliga frente a su empresario y las autoridades públicas, incluidas las judiciales y no podrá ser sancionado por ello ni deparársele ningún tipo de perjuicio. El periodista citado a declarar en un procedimiento judicial podrá invocar su derecho al secreto profesional y negarse, en consecuencia, a identificar a sus fuentes. El derecho al secreto alcanza las notas, documentos profesionales o soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente, documentos que no podrán ser aprehendidos policial ni judicialmente. El deber del secreto afecta igualmente a cualquier otro periodista o responsable editorial que hubiera podido conocer indirectamente la identidad de la fuente reservada. El periodista citado a declarar en una causa criminal podrá excusar las respuestas que pudieran revelar la identidad de la fuente reservada.

#### Artículo 15. Delito de revelación de fuentes confidenciales.

Los periodistas y responsables editoriales que falten al secreto profesional serán castigados como autores del delito previsto en el artículo 199.2 del Código Penal. El periodista estará obligado a revelar la identidad de la fuente cuando de este modo se pueda evitar la comisión cierta de un delito contra la vida, la integridad, la salud, la libertad o la libertad sexual de las personas. Quien en estos supuestos no revele la fuente reservada será castigado con las penas previstas en el artículo 450 del Código Penal.

#### Artículo 16. Acceso a las fuentes informativas.

Los periodistas tendrán libre acceso a los registros, expedientes administrativos y actuaciones judiciales no declaradas secretas y en general a cualquier información recogida por las autoridades públicas que pueda contener datos de relevancia pública. Las autoridades administrativas facilitarán este acceso, tomando las precauciones necesarias para garantizar el derecho a la intimidad de los particulares, conforme lo dispuesto por la normativa vigente en materia de protección de datos. Las autoridades administrativas podrán negar este acceso cuando las informaciones solicitadas afecten a la seguridad y defensa del Estado o interfieran la persecución de los delitos en los términos previstos por el artículo 37.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Gobierno enviará en el plazo de un año un Proyecto de Ley modificando las regulaciones específicas previstas en el artículo 37.6 de la citada Ley 30/1992 para facilitar al máximo el acceso de los periodistas a estos archivos y registros. Se facilitará el acceso a los periodistas debidamente acreditados a todos los edificios e instalaciones públicas. No podrá impedirse la toma de imágenes de estos lugares, salvo que así se disponga por ley por razones de seguridad o defensa del Estado. Con carácter general, los organismos y autoridades públicas pondrán a disposición del público las informaciones de relevancia general mediante bases de datos accesibles a través de las redes electrónicas.

#### Artículo 17. Acceso a los actos públicos.

Los periodistas tendrán libre acceso a todos los actos de interés público, se desarrollen en el seno de organismos públicos o privados. Los particulares no podrán prohibir la presencia de un periodista debidamente acreditado en estos actos, incluidos espectáculos y acontecimientos deportivos. El acceso a los actos organizados por organismos públicos será gratuito. Los particulares podrán exigir el pago normal de una entrada para el acceso a espectáculos y acontecimientos deportivos. Podrán difundirse sin cargo alguno imágenes y resúmenes audiovisuales de espectáculos, acontecimientos deportivos y otros actos públicos, siempre que no superen los tres minutos, en los términos establecidos en la Ley 21/1997, de emisiones y retransmisiones deportivas.

#### Artículo 18. Acceso a las vistas judiciales.

De conformidad con el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, consagrado en el artículo 120.1 de la Constitución Española, no podrá impedirse la presencia de los periodistas en los actos judiciales públicos, ni la toma de imágenes, con respeto a los derechos de la personalidad de los presentes y sin perjuicio de los poderes de ordenación de las vistas, que competen a las autoridades judiciales.

#### Artículo 19. Derechos de autor.

En los términos del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, los periodistas son autores de sus textos originales y de las noticias, reportajes y trabajos audiovisuales, sin perjuicio de los derechos que puedan corresponder a otros. Los periodistas tienen los derechos patrimoniales y morales que el vigente derecho de propiedad intelectual reconoce a los autores. La cesión

de los derechos de explotación en el marco de un contrato de trabajo se entenderá hecha para el medio con el que el periodista contrate, siendo necesarios acuerdos específicos para la explotación de estos derechos en otros medios del mismo grupo o su cesión a terceros. Cualquier acuerdo individual o colectivo que establezca una cesión genérica de los derechos de autor de los periodistas sin precisión de su alcance será tenido por nulo de pleno derecho. En los supuestos en que el periodista ceda los derechos de explotación, podrá exigir al cesionario que persiga ante los tribunales a los terceros que hagan un uso indebido de estos derechos. El cesionario no podrá ceder los derechos a un tercero radicado en un territorio con un grado de protección inferior al establecido en España o que no reconozca los derechos morales de los autores. Se entenderá que existe una protección homologable a la española cuando el país en cuestión haya suscrito y ratificado el Convenio de Berna y los demás tratados promovidos por la organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

#### Artículo 20. Firma.

Los periodistas tienen el derecho a identificar sus trabajos con su nombre o seudónimo profesional. Nadie podrá ser obligado a firmar sus informaciones. El periodista podrá retirar motivadamente su firma cuando el trabajo sea sustancialmente modificado, tanto en su contenido como en su forma. En los supuestos de trabajos audiovisuales podrá negarse también a leer o a presentar en imagen. El ejercicio de esta facultad no podrá dar lugar a sanción, perjuicio o relegación profesional. Si la empresa informativa no reconociera su autoría o se le negara la retirada de la firma, el periodista podrá invocar su derecho ante el respectivo Comité de Redacción, sin perjuicio de la facultad que le asiste de hacer valer estos derechos ante la jurisdicción civil.

## CAPÍTULO IV

### De los Directores

#### Artículo 21.

Al frente de los medios informativos, esto es, publicaciones, programas audiovisuales y páginas o sitios en la red de carácter periodístico estará un director. Éste será designado por el titular de la empresa editorial y será responsable en los términos del artículo 30 del Código Penal. El director ha de ser periodista profesional acreditado como tal. El director tiene la última palabra sobre los contenidos informativos y puede ejercer el derecho de veto sobre los mismos. Los titulares de la empresa podrán nombrar otros responsables editoriales intermedios que habrán de ser periodistas profesionales acreditados como tales. Su nombramiento requiere la previa conformidad del director.

### CAPÍTULO V

#### De los Comités de Redacción

#### Artículo 22. Naturaleza.

En toda Redacción en la que presten servicio más de ocho periodistas, incluidos los colaboradores a la pieza habituales, se constituirá un Comité de Redacción. Se entiende por Redacción las unidades de trabajo a las que se confía la elaboración de una publicación, programa audiovisual o páginas o sitio en la red de carácter informativo. Los Comités de Redacción son cauce de participación de los periodistas en la orientación editorial, ejercen su representación profesional y son órganos de mediación entre las empresas y los periodistas, en lo que afecta a los derechos conferidos por este Estatuto y a cualquier cuestión profesional que pueda suscitarse. Los Comités de Redacción no asumen la representación laboral de los periodistas. En las Redacciones con menos de ocho periodistas las funciones de estos Comités serán asumidas por un representante elegido de entre los periodistas.

### Artículo 23. Constitución y composición.

Trabajadores y empresas deberán acordar en Convenio Colectivo la constitución, composición y competencias de los Comités de Redacción. Estos acuerdos deberán en todo caso respetar las presentes normas y las competencias mínimas establecidas en el siguiente artículo. Los Comités de Redacción se constituirán por un plazo de dos años. Se compondrán como mínimo de tres periodistas, elegidos nominalmente por todos los miembros de la Redacción. Serán renovados cada dos años por mitades en el primer trimestre del año correspondiente. No podrán formar parte del Comité de Redacción el director y el resto de los responsables editoriales. El Comité elegirá de entre sus miembros un presidente y aprobará un Reglamento de Funcionamiento. Las decisiones se tomarán por mayoría y en caso de empate el presidente tendrá voto cualificado. A todos los efectos legales y procesales los miembros de estos Comités tendrán las mismas garantías que los representantes sindicales. Tendrán derecho a horas libres para realizar su labor y las empresas facilitarán los medios necesarios para el normal funcionamiento de estos órganos en los mismos términos que los establecidos por la regulación vigente para los Comités de Empresa.

### Artículo 24. Competencias.

Los Comités de Redacción serán informados y oídos con carácter previo:

- a) Sobre cualquier cambio sustancial de la línea editorial;
- b) Sobre los planes de organización de la Redacción;
- c) Sobre la destitución y nombramiento del Director y otros responsables editoriales.

Su opinión motivada no es vinculante para la empresa, que sin embargo estará obligada a difundirla en el correspondiente órgano informativo, cuando así lo solicite el Comité. Los Comités de Redacción ejercerán la mediación entre la empresa y los periodistas sobre las cuestiones suscitadas por el ejercicio de los

derechos reconocidos en este Estatuto o en relación a cualquier otro conflicto profesional. La empresa solicitará su dictamen preceptivo cuando un periodista invoque:

- a) su derecho a la cláusula de conciencia y al rechazo de un encargo profesional por violar las normas del Código Deontológico;
- b) su derecho a la firma o la retirada de ésta, o se niegue a la lectura o presentación de sus trabajos. Los dictámenes negativos del Comité para las peticiones de los periodistas no impedirán a éstos acudir a la vía jurisdiccional que resulte competente.

Al menos una vez al trimestre el Comité de Redacción se reunirá con el director del medio y otros responsables editoriales para examinar las cuestiones profesionales pendientes y valorar conjuntamente la calidad del producto informativo.

Los Comités de Redacción informarán anualmente sobre el grado de cumplimiento del Código Deontológico, cuya difusión por el correspondiente órgano informativo será obligatoria cuando así lo solicite el respectivo Comité.

## CAPÍTULO VI

### De los Consejos de la Información

#### Artículo 25. Consejo Estatal de la Información.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Estatuto se constituirá un Consejo Estatal de la Información con la función de promover los derechos a la libertad de expresión e información y de modo específico el derecho del público a recibir información y los derechos profesionales declarados en este Estatuto. El Consejo es un organismo público independiente del poder ejecutivo y que rinde cuentas de su actuación al poder legislativo. El Consejo será dotado económicamente por medio de los Presupuestos Generales del Estado.

#### Artículo 26. Composición.

El Consejo Estatal estará compuesto por:

- a) Ocho periodistas elegidos por mayoría de 2/3, cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado;
- b) Cuatro representantes de las asociaciones empresariales de la comunicación elegidos por mayoría de 2/3, dos por el Congreso y dos por el Senado; Dos juristas de reconocido prestigio elegidos por mayoría de 2/3, uno por el Congreso y otro por el Senado;
- c) Cuatro representantes de las Centrales Sindicales de ámbito estatal elegidos por mayoría de 2/3, dos por el Congreso y dos por el Senado;
- d) Cuatro representantes de asociaciones de consumidores, radioyentes o telespectadores elegidos por mayoría de 2/3, dos por el Congreso y dos por el Senado.

#### Artículo 27. Estructura.

El Consejo actuará en Pleno y en Comisiones. Se constituirán las Comisiones de Acreditaciones, Deontológica y de Estudios. Cada Comisión estará formada por ocho consejeros, elegidos por el Pleno. De la Comisión Deontológica formarán parte los dos representantes de la carrera judicial. El Pleno elegirá al Presidente del Consejo. Los miembros de cada Comisión elegirán a su presidente. En el plazo de seis meses una vez constituido el primer Consejo aprobará en Pleno un Reglamento de Régimen Interior.

#### Artículo 28. Del Pleno.

El Consejo en Pleno discutirá todas las cuestiones que puedan plantearle las Comisiones. Anualmente aprobará un Informe, a propuesta de la Comisión de Estudios, sobre el grado de realización y garantía de los derechos a la libre expresión e información, con especial mención de los derechos profesionales

reconocidos en este Estatuto y el derecho del público a ser informado. Este Informe será remitido a la presidencia del Congreso. El presidente del Consejo comparecerá ante el Pleno del Congreso para presentar el Informe. El Consejo en Pleno podrá proponer a los poderes legislativo o ejecutivo las medidas que considere convenientes para una más adecuada ordenación del sector de la comunicación. El Consejo en Pleno resolverá sobre los recursos planteados contra las resoluciones de las Comisiones de Acreditaciones y Deontológica.

#### Artículo 29. De la Comisión de Acreditaciones.

La Comisión de Acreditaciones expedirá el carné profesional de periodista en los supuestos de aquellos profesionales que ejerzan en un territorio en que la Comunidad Autónoma respectiva no haya establecido un organismo público encargado de tal competencia.

#### Artículo 30. De la Comisión Deontológica.

La Comisión Deontológica es competente para imponer las sanciones establecidas en el artículo 20 de este Estatuto cuando no exista un órgano público competente en esta materia en la Comunidad Autónoma en la que tenga su sede el órgano informativo en el que se difundieron los mensajes contrarios a las normas éticas. La Comisión realizará previamente una labor de mediación con vistas a dar satisfacción a los derechos e intereses legítimos de las personas que hayan podido resultar lesionadas. De lograrse un acuerdo satisfactorio no se impondrá sanción alguna, pero dicho acuerdo habrá de ser difundido adecuadamente por el órgano informativo en los términos que disponga la Comisión. En los casos de infracciones graves reiteradas y en los supuestos de incompatibilidades no habrá lugar a este procedimiento de mediación y la Comisión incoará el correspondiente procedimiento sancionador. Los procedimientos ante la Comisión pueden ser instados por cualquier persona o institución, aun cuando no hayan sido afectadas directamente por la mala práctica

profesional. Los particulares se limitarán a poner en conocimiento de la Comisión los hechos que consideren contrarios al Código Ético o los supuestos de incompatibilidades. La Comisión pondrá en marcha el procedimiento de mediación cuando corresponda. De no llegarse a acuerdo, la mediación se convertirá automáticamente en procedimiento sancionador. Si el acuerdo de mediación se incumpliera se pondrá en marcha el correspondiente proceso sancionador. En el plazo de seis meses desde su constitución la Comisión Deontológica elevará al Pleno para su aprobación un Reglamento de Procedimiento. Las resoluciones de la Comisión serán públicas y el Consejo adoptará los medios pertinentes para su adecuada difusión.

#### Artículo 31. De la Comisión de Estudios.

La Comisión de Estudios realizará un seguimiento constante de la evolución del sector de la comunicación. Además del Informe Anual del artículo 24, realizará un Anuario en el que se darán a conocer sus conclusiones y se informará de la titularidad de las empresas informativas y del grado de concentración en el sector de la comunicación. Podrá realizar también los estudios monográficos que considere convenientes. Elevará al Pleno las propuestas que consideren convenientes para una mejor regulación del sector de la comunicación.

#### Artículo 32. De los Consejos de la Información Autonómicos.

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio del desarrollo de las normas básicas de los medios de comunicación, que les confiere el artículo 149.1.27 de la Constitución Española, podrán otorgar las competencias de acreditación, deontológicas y de estudio a órganos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley. Podrán en tal caso integrar en el sistema público los mecanismos de acreditación profesional y autocontrol que existiera en el ámbito privado, corporativo o sindical de la respectiva Comunidad.

### Artículo 33. Recursos.

Las resoluciones del Consejo de la Información en materia de acreditaciones y disciplinaria son recurribles ante la jurisdicción contenciosa.

#### Disposición adicional primera.

A los efectos de lo establecido en el artículo 8 de la presente ley, el Gobierno abordará el desarrollo normativo y reglamentario del seguimiento de las incompatibilidades en el ejercicio de la profesión periodística, determinando tanto el procedimiento que seguirá el Consejo Estatal de la Comunicación, como las sanciones a que hubiere lugar.

#### Disposición adicional segunda.

El Gobierno regulará a través de Real Decreto las condiciones para la vigencia real de la Cláusula de Conciencia y el ejercicio del Secreto profesional de los periodistas y sus límites en relación con lo regulado en la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, y en los principios del Código Ético que en ella se regula.

#### Disposición adicional tercera.

El Gobierno regulará el procedimiento que las autoridades administrativas seguirán para la denegación del acceso a la información, que establece el artículo 16 de la presente ley.

#### Disposición transitoria primera.

El Gobierno en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de ley que modifique la vigente ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, para facilitar el acceso de los periodistas a los archivos y registros públicos, salvo los declarados secretos específicamente.

Disposición transitoria segunda.

El Gobierno abordará, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, las iniciativas necesarias para dotar del desarrollo normativo eficaz que concrete la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, este supuesto de colaborador «a la pieza» como régimen especial.

Disposición transitoria tercera.

El Consejo debatirá y aprobará el Reglamento de procedimiento en la Comisión Deontológica en el plazo de un mes desde su remisión por la citada Comisión de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la presente Ley. Este reglamento concretará los requisitos y el trámite de los recursos que se puedan presentar contra las resoluciones de las Comisiones de Acreditaciones y Deontológica.

Disposición derogatoria.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Disposición final.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

ANEXO

Código Deontológico

Los periodistas se encuentran obligados a respetar en su actuación diligente los siguientes deberes éticos.

1. Observar siempre una clara distinción entre los hechos y las opiniones o interpretaciones, evitando toda confusión o distorsión entre ambas cosas, así como la difusión de conjeturas y rumores.

2. Difundir únicamente informaciones fundamentadas y contrastadas, evitando siempre afirmaciones o datos imprecisos y sin base suficiente que puedan lesionar o menospreciar la dignidad de las personas, sus derechos al honor, la intimidad y la vida privada y a la propia imagen o provocar daño o descrédito injustificado a instituciones públicas y privadas, así como la utilización de expresiones o calificativos injuriosos.

3. Facilitar diligentemente todos los datos esenciales a la información difundida, sin tergiversar los mismos.

4. Rectificar con diligencia y con el tratamiento adecuado a la circunstancia de las informaciones -y las opiniones que se deriven de ellas- que se hayan demostrado falsas y que, por este motivo, resulten perjudiciales para los derechos o intereses legítimos de las personas u organismos afectados, sin eludir, si es necesario, la disculpa, con independencia de lo que las leyes dispongan al respecto.

5. Utilizar métodos dignos para obtener información o imágenes, sin recurrir a procedimientos ilícitos.

6. No difundir las informaciones recibidas confidencialmente, salvo permiso expreso o tácito de la fuente.

7. No utilizar nunca en provecho propio informaciones privilegiadas obtenidas de forma confidencial como periodistas en ejercicio de la función informativa.

8. Respetar el derecho de las personas individuales y jurídicas a no proporcionar información o responder a preguntas. En su relación con las administraciones e instituciones públicas el periodista podrá invocar el principio de transparencia al que están sometidos todos los poderes públicos.

9. No aceptar nunca retribuciones o gratificaciones de terceros para promover, orientar, influir o publicar informaciones u opiniones.

10. Utilizar métodos dignos para obtener información o imágenes, sin recurrir a no utilizar nunca en provecho propio informaciones privilegiadas obtenidas de forma confidencial como periodistas en ejercicio de la función informativa.

11. Respetar el derecho de las personas a su propia intimidad e imagen, especialmente en casos o acontecimientos que generen situaciones de aflicción y dolor, evitando la intromisión gratuita y las especulaciones innecesarias sobre sus sentimientos y circunstancias, especialmente cuando las personas afectadas lo expliciten así.

12. Observar escrupulosamente el principio de presunción de inocencia en las informaciones y opiniones relativas a causas o procedimientos penales en curso.

13. Tratar con especial cuidado toda información que afecte a menores, evitando difundir su identificación cuando aparezcan como víctimas (excepto en el supuesto de homicidio), testigos o inculpados en causas criminales, sobre todo en asuntos de especial trascendencia social, como es el caso de los delitos sexuales. También se evitará identificar contra su voluntad a las personas próximas o parientes inocentes de acusados y convictos en procedimientos penales.

14. Observar especial cuidado en el empleo de imágenes que, por su crueldad, puedan dañar la sensibilidad del público. Se evitará, especialmente, la utilización morbosa y fuera de contexto de estas imágenes, sin que ello justifique la ocultación de los elementos esenciales de los hechos noticiosos, como guerras, atentados, accidentes u otros semejantes.

15. Actuar con especial responsabilidad y rigor en el caso de informaciones u opiniones con contenidos que puedan suscitar discriminaciones por razón de sexo, raza, creencias o extracción social y cultural, así como incitar al uso de la violencia, evitando expresiones o testimonios vejatorios o lesivos para la condición personal de los individuos y su integridad física y moral.

CONGRESO 23 DE ABRIL DE 2004.

## DECLARACIÓN DE CHAPULTEPEC

Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994

Esta conferencia celebrada en el Castillo de Chapultepec, que congrego a líderes políticos, escritores, académicos, abogados constitucionalistas, directores de periódicos y ciudadanos de toda América, fue el resultado de mas de un año de trabajo en el que se examinaron los desafíos y presiones sobre libertad de expresión y la libertad de prensa en las democracias del hemisferio. La declaración contiene diez principios fundamentales necesarios para que una prensa libre cumpla su papel esencial en la democracia. Ha sido suscrita y endosada por jefes de Estado, prominentes líderes y ciudadanos, y organizaciones tanto del norte como del sur.

### PREAMBULO

En el umbral de un nuevo milenio, América puede ver su futuro afincada en la democracia. La apertura política ha ganado terreno. Los ciudadanos tienen mayor conciencia de sus derechos. Elecciones periódicas, gobiernos, parlamentos, partidos políticos, sindicatos, asociaciones y grupos sociales de la más variada índole, reflejan más que en ningún otro momento de nuestra historia las aspiraciones de la población.

En el ejercicio democrático, varios logros suscitan el optimismo, pero también aconsejan la prudencia. La crisis de las instituciones, las desigualdades, el atraso, las frustraciones transformadas en intransigencia, la búsqueda de recetas fáciles, la incomprensión sobre el carácter del proceso democrático y las presiones sectoriales, son un peligro constante para el progreso alcanzado. Constituyen también obstáculos potenciales para seguir avanzando.

Por todo ello, es deber de quienes vivimos en este hemisferio, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, consolidar la vigencia de las libertades públicas y los derechos humanos.

La práctica democrática debe reflejarse en instituciones modernas, representativas y respetuosas de los ciudadanos; pero debe presidir también la vida cotidiana. La democracia y la libertad, binomio indisoluble, solo germinarán con fuerza y estabilidad si arraigan en los hombres y mujeres de nuestro continente.

Sin la práctica diaria de ese binomio, los resultados son previsibles: la vida individual y social se trunca, la interacción de personas y grupos queda cercenada, el progreso material se distorsiona, se detiene la posibilidad de cambio, se desvirtúa la justicia, el desarrollo humano se convierte en mera ficción. La libertad no debe ser coartada en función de ningún otro fin. La libertad es una, pero a la vez múltiple en sus manifestaciones; pertenece a los seres humanos, no al poder.

Porque compartimos esta convicción, porque creemos en la fuerza creativa de nuestros pueblos y porque estamos convencidos de que nuestro principio y destino deben ser la libertad y la democracia, apoyamos abiertamente su manifestación más directa y vigorosa, aquella sin la cual el ejercicio democrático no puede existir ni reproducirse: la libertad de expresión y de prensa por cualquier medio de comunicación.

Los firmantes de esta declaración representamos distintas herencias y visiones. Nos enorgullecemos de la pluralidad y diversidad de nuestras culturas, y nos felicitamos de que confluyan y se unifiquen en el elemento que propicia su florecimiento y creatividad: la libertad de expresión, motor y punto de partida de los derechos básicos del ser humano.

Solo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de

coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Solo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Solo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad. Por esto, rechazamos con vehemencia a quienes postulan que libertad y progreso, libertad y orden, libertad y estabilidad, libertad y justicia, libertad y gobernabilidad, son valores contrapuestos.

Sin libertad no puede haber verdadero orden, estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad. La libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa.

Sabemos que no toda expresión e información pueden encontrar acogida en todos los medios de comunicación. Sabemos que la existencia de la libertad de prensa no garantiza automáticamente la práctica irrestricta de la libertad de expresión. Pero también sabemos que constituye la mejor posibilidad de alcanzarla y, con ella, disfrutar de las demás libertades públicas.

Sin medios independientes, sin garantías para su funcionamiento libre, sin autonomía en su toma de decisiones y sin seguridades para el ejercicio pleno de ella, no será posible la práctica de la libertad de expresión. Prensa libre es sinónimo de expresión libre.

Allí donde los medios pueden surgir libremente, decidir su orientación y la manera de servir al público, allí también florecen las posibilidades de buscar información, de difundirla sin cortapisas, de cuestionarla sin temores y de promover el libre intercambio de ideas y opiniones. Pero, cuando con el pretexto de cualesquiera objetivos se cercena la libertad de prensa, desaparecen las demás libertades.

Nos complace que, tras una época en que se pretendió legitimar la imposición de controles gubernamentales a los flujos informativos, podamos coincidir ahora en la defensa de la libertad. En esta tarea, muchos hombres y mujeres del mundo estamos unidos. Sin embargo, también abundan los ataques. Nuestro continente no es una excepción. Aún persisten países con gobiernos despóticos que reniegan de todas las libertades, especialmente, las que se relacionan con la expresión. Aún los delincuentes, terroristas y narcotraficantes amenazan, agreden y asesinan periodistas.

Pero no solo así se vulnera a la prensa y a la expresión libres. La tentación del control y de la regulación coaccionante ha conducido a decisiones que limitan la acción independiente de los medios de prensa, periodistas y ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

Políticos que proclaman su fe en la democracia son a menudo intolerantes ante las críticas públicas. Sectores sociales diversos adjudican a la prensa culpas inexistentes. Jueces con poca visión exigen que los periodistas divulguen fuentes que deben permanecer en reserva. Funcionarios celosos niegan a los ciudadanos acceso a la información pública. Incluso las constituciones de algunos países democráticos contienen ciertos elementos de restricción sobre la prensa.

Al defender una prensa libre y rechazar imposiciones ajenas, postulamos, asimismo, una prensa responsable, compenetrada y convencida de los compromisos que supone el ejercicio de la libertad.

## PRINCIPIOS

Una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera sea el medio de comunicación.

Porque tenemos plena conciencia de esta realidad, la sentimos con profunda convicción y estamos firmemente comprometidos con la libertad, suscribimos esta Declaración, con los siguientes principios:

1. No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.
4. El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.
5. La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa.

6. Los medios de comunicación y los periodistas no deben ser objeto de discriminaciones o favores en razón de lo que escriban o digan.

7. Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.

8. El carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.

9. La credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos. Son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.

10. Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público.

La lucha por la libertad de expresión y de prensa, por cualquier medio, no es tarea de un día; es afán permanente.

Se trata de una causa esencial para la democracia y la civilización en nuestro hemisferio.

No sólo es baluarte y antídoto contra todo abuso de autoridad: es el aliento cívico de una sociedad.

Defenderla día a día es honrar a nuestra historia y dominar nuestro destino.

Nos comprometemos con estos principios.

### Principio Uno

No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.

Es un valor esencial de la dignidad humana que los individuos puedan expresarse, entregar y recibir informaciones con plena libertad.

La libertad de expresión y de prensa es un derecho no sólo de los individuos sino de la sociedad en su conjunto. La ausencia de esta libertad tiene, por lo tanto, una doble consecuencia: viola un derecho individual y conduce al mismo tiempo a una sociedad y un pueblo sin libertad. Desde esta perspectiva, la violación de la libertad de expresión y de prensa constituye una violación a la democracia, marco necesario para la realización de los derechos humanos.

No es concebible una sociedad democrática y libre que no tenga prensa que pueda actuar con absoluta libertad. Los medios de comunicación constituyen el soporte institucional del derecho a la libre expresión y del derecho del público a la información y sin ellos, éstos quedarían inevitablemente limitados.

En cuanto a su origen, la libertad de expresión y de prensa no puede estar sujeta al arbitrio de las autoridades o de la legislación positiva. De haberse fundamentado la libertad de expresión y de prensa sólo en las leyes vigentes, su contenido y protección tendrían una base precaria. Al notar el carácter inalienable de este derecho, la acción de autoridades que lo nieguen o la existencia de

legislaciones contradictorias constituyen violaciones de un orden jurídico jerárquicamente superior: ya sea basado en concepciones de derecho natural o en la vigencia de normas y principios internacionales recogidos en tratados, declaraciones o en el derecho consuetudinario internacional.

### Principio Dos

Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.

En este principio se reconocen los derechos a buscar y recibir informaciones de cualquier tipo, emitir opiniones sobre cualquier tema y divulgar unas y otras por cualquier medio. Son titulares de estos derechos no solamente quienes ejercen la tarea periodística, sino todas las personas.

No puede existir prensa libre ni sociedad libre si los periodistas en particular y las personas en general se ven limitados en sus actos para obtener información oportuna y completa. Tampoco si los gobernantes o las entidades que ejercen funciones públicas rodean sus actos de sigilo o se amparan en normas jurídicas que consagran el secreto, como forma de evitar la transparencia de sus actuaciones.

El reconocimiento de estos derechos –a informarse, a formarse opinión y a la difusión de informaciones y opiniones– supone el reconocimiento del derecho a la información que tienen todos los integrantes de la sociedad. No es sólo un derecho de los que en forma activa requieren las mismas, sino también de aquellos que esperan recibirlas a través de quienes ejercen una verdadera función de intermediación. Lo que no justifica imponer a los medios de comunicación y a los periodistas regulaciones sobre cómo desarrollar sus tareas o sobre el contenido de las emisiones.

Considerar que “toda persona tiene derecho”, fue un avance esencial impulsado, sobre todo, a partir de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta formulación implica reconocer los derechos de todas y cada una de las personas, con independencia de edad, sexo, raza, nacionalidad o creencias. Al mismo tiempo, rechaza las restricciones impuestas con motivo de las demarcaciones territoriales y da a las personas el carácter de sujetos de derechos internacionales reconocidos, los que también pueden reclamarse en contra del estado de su nacionalidad, respecto al cual, en el pasado, no podían intentarse acciones internacionales.

La regulación de la prensa, muchas veces, ha sido utilizada para restringir o negar estos derechos. Esa regulación restrictiva conspira contra el pluralismo, siembra la semilla del totalitarismo, a la vez que coarta la creatividad individual que posibilita el progreso en libertad de los hombres. Asimismo, al invocar el prestigio de la ley para justificar las restricciones, se dificulta la denuncia y condena internacional de los sistemas autoritarios.

Las restricciones que se han impuesto a los medios de comunicación tradicionales se busca hoy, extenderlas a los de reciente aparición. Todas estas restricciones deben rechazarse por cuanto obstaculizan la difusión libre de informaciones y opiniones.

La comunicación social ya no admite fronteras, no está supeditada al poder de los estados ni de los grupos de presión. Ello coincide con la tendencia hacia la consolidación de una sociedad internacional, en un proceso de creciente desregulación de los medios de comunicación, que excluye toda intromisión que coarte la libertad de expresión.

Principio Tres

Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.

Toda persona tiene el derecho de conocer la información que le permita emitir juicios sobre los asuntos públicos que atañen a su propio bienestar y el de su comunidad. Ello obliga ineludiblemente a las autoridades a permitirle el libre acceso a la información del sector público que posea. Ello debe ser hecho, además, en forma oportuna, equitativa y conteniendo la información completa, incluyendo los anexos necesarios, datos verídicos con referencia de sus fuentes e, inclusive, ampliándola con las explicaciones que puedan ayudar al solicitante a entender cabalmente la información.

De negársele la información – o presentarla deficientemente – ésta deberá poder obtenerse mediante el Fuero de Petición, el Habeas Data, la Acción de Amparo u otro recurso legal pertinente. El burócrata responsable deberá ser sancionado.

Sin embargo, son los periodistas, orientadores de la opinión pública quienes requieren de manera especial el ejercicio de este derecho.

Por ello, es indispensable que los funcionarios encargados de ordenar, conservar y administrar la información pública, tengan muy en claro que no son los dueños de ella. Esta pertenece a los ciudadanos que, como propietarios, tienen el derecho a conocerla. Se deberá estar especialmente alerta para detectar los casos en que el burócrata apele injustificadamente a excepciones tales como la seguridad nacional, el orden público, etc., con el objeto de limitar la información transparente sobre la gestión pública.

Este tercer principio abarca también garantías para la libre cobertura periodística de juicios y demás procedimientos judiciales, publicidad que constituye garantía de una plena y transparente aplicación de la justicia.

Este principio hace, además, un llamado a las autoridades para que no solamente adopten las medidas necesarias, inclusive legislativas, a fin de que en sus respectivos países quede asegurado el libre acceso a la información pública, sino que además difundan la información.

Finalmente, el principio tercero concluye con un llamado a las autoridades públicas, especialmente a los jueces, para que no exijan a los periodistas revelar sus fuentes de información. Es ésta una garantía imprescindible para el libre ejercicio de la profesión periodística, por cuanto hace viable que la fuente informativa se abra al periodista, confiada en que no será perseguida, ni por el denunciado ni por la justicia.

#### Principio Cuatro

El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.

Las agresiones contra el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión descritas en el principio 4 restringen los derechos de los demás ciudadanos puesto que ven limitado su derecho a la información. Se trata, por consiguiente, de abiertas violaciones a los derechos humanos que se manifiestan algunas veces de manera grosera y criminal, y otras de forma sutil y disimulada pero igualmente perniciosas.

La forma reiterada en que los autores de tales hechos escapan a la justicia es una agresión más que se añade a la cadena de crímenes contra la libertad de prensa y el ejercicio periodístico. Ante ello, que se traduce en simple impunidad, las autoridades no pueden eludir su responsabilidad. En consecuencia:

- Se reitera la obligación de los gobiernos de garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad de prensa, impidiendo las agresiones y promoviendo en cada caso la investigación y sanción por los órganos competentes;
- Se reclama que la intervención judicial se lleve a cabo de inmediato a efectos de sancionar a los responsables materiales e intelectuales con drasticidad, celeridad y certidumbre. El poder judicial debe intervenir a través de jueces comunes, excluyendo la participación de juzgados militares o especiales que terminen por proteger a los criminales;
- La lucha contra la impunidad obliga a los Congresos nacionales a declarar la imprescriptibilidad de los delitos contra la libertad de prensa y el ejercicio periodístico, así como a considerar más restrictivamente las posibilidades de conceder perdón o amnistía a los culpables. Igualmente, ello exige el perfeccionamiento de las legislaciones orientándolas al más efectivo procesamiento y condena de los autores materiales e intelectuales de estos atentados;
- Corresponde a los organismos internacionales financieros y de cooperación comprometerse en esta lucha contra la impunidad, estableciendo entre sus condicionalidades el pleno respeto a la libertad de expresión y la efectiva investigación y sanción a los responsables de los crímenes contra el ejercicio periodístico;

- Las violaciones al principio 4 de la Declaración de Chapultepec y las investigaciones y sanciones que de allí se deriven, deberán ser incorporadas en un capítulo especial de la Relatoría sobre la Libertad de Prensa creada en el ámbito del sistema interamericano;
- Corresponde, además, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolver prioritariamente los casos que en esta materia les han sido sometidos, enriqueciendo con ello la jurisprudencia hemisférica sobre la libertad de expresión y la seguridad de quienes ejercen la labor periodística.

### Principio Cinco

La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa.

Los actos constitutivos de violaciones pueden tener un origen tanto público como privado. Cualquiera que sea su origen existe, sin embargo, una responsabilidad del Estado no sólo por las acciones que el mismo inicia o efectúa, sino también por no adoptar las normas y medidas que permitan prevenir y sancionar las violaciones a la libertad de expresión y de prensa. Como ha sostenido la Corte Suprema de los Estados Unidos, una restricción previa de esa naturaleza es la esencia misma de la censura. Según los magistrados, la verdadera esencia de la libertad de prensa era la protección contra restricciones previas, filosofía que sigue vigente actualmente. El poder que tiene un Estado de detener una publicación - impedir que se propalen o publiquen hechos - es de una naturaleza sumamente represiva. Ese poder puede asumir la modalidad de censura previa, o de orden judicial para no propalar o publicar un reportaje. Conjuntamente con las órdenes que restringen el libre tránsito de los periodistas y aquéllas que silencian las fuentes informativas, dichas restricciones directas hacen imposible la existencia de

una prensa libre y activa. Del mismo modo, es inadmisibles la intromisión del poder económico privado para censurar previamente a los medios de comunicación e influir en sus líneas informativas o de opinión.

La censura previa es la más conocida de las restricciones a las libertades de expresión y de prensa. Ella supone un control de la información antes de que la misma sea difundida y, consiguientemente, la posibilidad del veto total o parcial por parte del censor. Ella ha sido utilizada y continúa siéndolo por parte de los regímenes políticos totalitarios. Como herramienta de restricción de una libertad fundamental del hombre, merece la condena en cualquier lado que se presente y cualquiera que sea el fundamento esgrimido para justificarla.

Los ataques expresos o encubiertos, y muchas veces no intencionales a la libertad de expresión y de prensa, pueden ser cometidos no solamente por funcionarios con tareas ejecutivas, sino también por los legisladores en su afán de reglamentar estos derechos, o por los jueces, con el propósito de tutelar otros derechos igualmente dignos de protección. E incluso, pueden provenir de personas u organizaciones que no estén vinculadas al Estado.

No se puede admitir ninguna limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, en aras de defender la estabilidad democrática, ya que ésta no pelagra por quienes denuncian las conductas ilícitas o inmorales o la ineptitud, sino por la corrupción e impunidad que, desde el poder, buscan quienes tienen dichas conductas.

El Pacto de San José de Costa Rica solamente admite las responsabilidades ulteriores a la difusión de la información, siempre que estén contempladas por la Ley y que las normas sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Este es el límite máximo más allá del cual

no puede incursionar el legislador y, mucho menos, el juez o el funcionario ejecutivo quienes solamente podrán actuar si la ley requerida ha sido sancionada.

La censura previa y sus sutiles derivaciones en la restricción en la circulación de los medios, la imposición arbitraria de mensajes tergiversados, las restricciones a la libre expresión comercial, la creación de obstáculos para el flujo informativo independiente y sin barreras, y la libre movilización del periodista, se oponen directamente a la libertad de expresión.

El control de la información por parte del Estado puede manifestarse en diversas formas, incluso sofisticadas, como el ocultamiento de la información y el control del contenido de las opiniones o expresiones que puedan emitir los ciudadanos.

El ocultamiento de información se puede lograr a través de la clasificación de la información como confidencial o secreta, con lo cual la censura adquiere cierto aire de legitimidad

El control del contenido de las opiniones se puede dar a través del control de la correspondencia, la colocación de escuchas telefónicas, la instalación de micrófonos ocultos, grabadores y otros procedimientos utilizados por los estados o por intereses privados para que el ciudadano esté prevenido de que está siendo vigilado. Estos procedimientos no sólo interfieren con la libertad de expresión, sino que también interfieren con el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la vida privada.

Es necesario agregarle al término sin censura previa... "en cualquier tiempo", toda vez que existen en muchos países latinos dentro de su estructura del Estado el concepto de Estados de Excepción o Estados de Sitio o Estados de Conmoción interior o exterior, que por sus mismas circunstancias de excepción suelen restringir este principio. De lo anterior se colige que, de esa manera aún existiendo gobiernos civiles, que se quieran constituir en dictatoriales, por la vía de la

excepción, el principio de la libertad de expresión y de prensa debe quedar incólume.

\* Otra de las formas que afectan la libertad de expresión, la constituye la autocensura. Una que proviene del miedo, característica de los regímenes violentos y autoritarios que no necesitan de leyes para coartar la libertad de expresión. La otra, cuando los medios por razones de orden económico, partidista, político o ideológico dejan a sus lectores sin el debido derecho a la información.

### Principio Seis

Los medios de comunicación y los periodistas no deben ser objeto de discriminaciones o favores en razón de lo que escriban o digan.

En base a este principio, se considera:

a) discriminación, todas las formas de dificultar o negar, por cualquier motivo, el acceso a la información, especialmente cuando brindarla es deber del Estado y sus agentes;

b) favor, todo aquello que resulte perjudicial al ejercicio de la libertad de expresión, a la concesión de cualquier privilegio a medios de comunicación o periodistas, que lo acepten, para estimular la adulación, la parcialidad noticiosa, el compromiso ideológico u otras conductas contrarias a la confiabilidad y credibilidad de la información.

### Principio Siete

Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la

concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.

Este principio enuncia algunas medidas legales y administrativas que a veces son utilizadas por los gobiernos para favorecer o perjudicar a medios o periodistas, cercenando de manera directa o indirecta, el derecho a la libertad de expresión y de prensa.

Tales mecanismos tienen diferentes manifestaciones, como la aplicación de normas tributarias y gravámenes discriminatorios y abusivos. La inversión y distribución de la publicidad oficial realizada sin los debidos criterios de eficiencia y equidad. La falta de transparencia en el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la ausencia de control para impedir la existencia y proliferación de emisoras ilegales.

En síntesis, se pretende evitar la arbitrariedad de las autoridades en sus relaciones con los medios.

La existencia de tribunales confiables e independientes y de procedimientos expeditivos, constituyen una garantía fundamental para corregir cualquier acto legislativo o administrativo que atente contra la libertad de expresión y de prensa.

#### Principio Ocho

El carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.

Este principio de la Declaración de Chapultepec es consecuencia de la lucha iniciada por el poeta inglés John Milton, en su libro *Aeropagítica*, donde clamó por libertad para escribir y publicar, sin ninguna licencia oficial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85 - vinculante en todos los países que suscribieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969-, resolvió al considerar el contenido de los artículos 13 y 29 de dicha Convención, que la información deberá permanecer intacta en su doble vertiente -en su dualidad- la cual consiste en que todo ciudadano tiene derecho a informar, y todo ciudadano a la vez también ostenta fuero especial para recibir información de todos y de toda clase -entre más divergente, mejor-, sin discriminaciones entre los informadores o periodistas, por la baladí circunstancia de estar o no asociados o colegiados a algún ente público o privado. El peligro es que los enemigos de la libertad de prensa, principalmente los gobernantes y los grupos de presión, traten de manipular o amedrentar a los periodistas, abusando de la colegiación obligatoria, sea concediéndola, suspendiéndola o incluso cancelándola, para premiar o castigar a los periodistas.

Asimismo, el Artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por las Naciones Unidas en 1948 expresa que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. Se trata, por tanto, del derecho de las personas a asociarse, o de no asociarse, nunca de una obligación. Esto tiene una particular connotación respecto de la colegiación periodística obligatoria ya que, administrada por gobiernos o cúpulas gremiales, es fuente de discriminaciones o controles políticos en el ámbito de la comunicación.

En aquella opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó el 13 de noviembre de 1985, mediante voto unánime de sus seis jueces: “la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículos para expresar o transmitir información, es incompatible con el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Este principio nutre toda una corriente jurisprudencial y doctrinaria de la más alta jerarquía al establecer, con incuestionable fundamentación, la incompatibilidad de la colegiación obligatoria, o la incorporación compulsiva a asociaciones profesionales o gremiales, con el derecho de toda persona a buscar, difundir y recibir informaciones e ideas por cualquier medio, conjuntamente con el derecho de la sociedad a recibir información sin obstáculos. Asimismo, el derecho a la libertad de asociación -también instaurado hace siglos en la civilización occidental-, son principios que deben permanecer incólumes.

Se apoya cualquier esfuerzo académico y la posesión de títulos universitarios para mejorar el ejercicio del periodismo, siempre y cuando no constituyan elementos restrictivos para la libertad de expresión, incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este principio dentro de la más amplia y ecuménica concepción de la libertad y la resolución de los conflictos en la sociedad, lo consagra el principio octavo de la Declaración de Chapultepec al auspiciar la voluntariedad en la asociación, colegiación, sindicalización gremial o profesional, y de los medios como empresas a su afiliación a cámaras empresariales. Estamos así frente a la defensa y consagración de la libertad y la independencia más absolutas.

En la historia reciente ha surgido una amplia jurisprudencia contra la colegiación obligatoria que devino de la opinión consultiva de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Entre ellas, se destaca la sentencia No. 2313-95 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, del 12 de mayo de 1995, por la que se declaró inconstitucional la Ley 4420 que exigía la colegiación obligatoria.

Por otra parte, el 18 de marzo de 1998 en Colombia, la Corte Constitucional anuló y ordenó el retiro del ordenamiento jurídico de la Ley 51 de 1975, por la cual se reglamentaba el ejercicio del periodismo. Ya en 1989, la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana declaró inconstitucional el precepto de obligatoriedad de afiliación de los periodistas a un cuerpo colegiado, impuesto por la Ley 148 al crear el Colegio Dominicano de Periodistas. Tiempo antes, en el año 1938, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos (caso Lovell vs. The City of Griffin), especificó: "Cualquiera que haya sido el motivo que indujo a la adopción [de la ordenanza], su carácter es tal que golpea las mismas bases de la libertad de prensa al someterla a una licencia o censura".

### Principio Nueve

La credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos. Son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.

La libertad de expresión y de prensa es concebida, modernamente, como el ejercicio de la libertad de expresión de manera pública y a través de cualquier medio técnico de comunicación social. Los medios gráficos, la radio, el cine, la televisión, la comunicación abierta telefónica, por vía satelital, mediante la interconexión de computadoras, y todo otro procedimiento técnico de comunicación que en los próximos años seguramente generará el talento del hombre, están comprendidos en el clásico concepto de la libertad de prensa. Pero nadie es responsable de su desempeño sino la propia prensa. El imponer cualquier tipo de exigencia oficial para medir lo que hace la prensa resulta incompatible con la libertad.

Aún cuando la idea está implícita en el “compromiso con la verdad”, conviene observar que así como se pide una clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales, lo mismo debe hacerse entre la noticia y la opinión del que la redacta.

La mejor ley de prensa es aquella que no existe porque no existe mejor regulador que un público informado.

### Principio Diez

Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público.

Cuando el principio décimo especifica que ningún medio o periodista puede ser sancionado por decir la verdad, se debe entender como verdad a una meta por alcanzar, a un objetivo que se persigue. La limitada dimensión humana permite conseguir también una verdad limitada que no es necesariamente la verdad de los demás, y de ninguna manera, la verdad única y plena. En todo caso, es una verdad.

Se debe sí preservar la libre difusión de esa y otras verdades con todo lo que tengan de particulares o limitadas, y fundamentalmente jamás aceptar la imposición de una verdad oficial.

En el ejercicio de la libertad de prensa solamente puede constituir un abuso la información que es inexacta, propagada con malicia y con pleno conocimiento de su falsedad. Además, toda limitación a la libertad de expresión y de prensa debe responder a la necesidad de sancionar la producción de un daño manifiesto, claro y presente. No es suficiente la responsabilidad objetiva ni la presunción de daño. En caso de duda, la solución debe ser favorable a la libertad de prensa por aplicación del principio democrático *in dubio pro libertate*.

En esta materia es preciso poner en claro que no existen ilícitos de prensa, delitos de prensa o delitos de imprenta, sino delitos a través de la prensa. La prensa es uno de los medios por los cuales se puede cometer un acto ilícito ejerciendo la libertad de expresión; y la responsabilidad consecuente debe recaer sobre el autor de la expresión y no sobre el periodista o el medio de comunicación, cuando se limita a dar difusión sin hacer propias esas expresiones.

En concreto, no hay responsabilidad para el periodista o el medio de comunicación cuando:

- a) se limita a difundir expresiones de un tercero sin hacerlas propias;
- b) cuando la información agravante no es publicada en forma asertiva;
- c) cuando la información agravante no individualiza a la persona agraviada;
- d) cuando se emiten opiniones sobre funcionarios públicos, figuras públicas o particulares involucrados en temas de interés institucional o de relevante interés público.

La responsabilidad jurídica para el periodista o los medios de prensa por la difusión propia de hechos agravantes está condicionada a la prueba fehaciente por el demandante de:

- e) el carácter agravante en el caso concreto, el cual no se presume;
- f) el perjuicio real sufrido, el cual no se presume;
- g) el dolo o culpa del periodista o medio de prensa;
- h) la falsedad de la información si se atribuye al demandante la comisión de un acto ilícito;
- i) si se trata de una causa penal siempre será necesaria la prueba del dolo directo;
- j) si se trata de una causa civil, en lo que respecta a los daños morales, las indemnizaciones no podrán exceder los límites de la razonabilidad.

Aquella responsabilidad jurídica para el periodista o el medio de prensa, cuando la publicación propia de un hecho agravante se refiere a funcionarios públicos,

figuras públicas o particulares involucrados en temas de interés institucional o de relevante interés público, está condicionada a la prueba fehaciente por el demandante de:

- d) el carácter agravante en el caso concreto, el cual no se presume;
- e) el perjuicio real sufrido, el cual no se presume;
- f) la falsedad de los hechos difundidos;
- g) el dolo directo del periodista o medio de prensa.

Estos principios también son aplicables para el caso de aquellas legislaciones en donde están previstas las sanciones que generan el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, como una imposición arbitraria de información. Pero aún en estos casos, sólo es admisible en materia de hechos y jamás cuando se emiten opiniones.

## BIBLIOGRAFÍA

### I.- BÁSICA

- 1) John Stuart Mill, Sobre la Libertad, décima reimpression, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- 2) Ignacio Villaverde Menéndez, Estado Democrático e Información. El Derecho a Ser Informado, Oviedo, Junta Principal del Principado de Asturias, 1994.
- 3) Juan J. Linz, Los Problemas de las Democracias y la Diversidad de Democracias en La Democracia en sus Textos, Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- 4) Owen Fiss, Libertad de Expresión y Estructura Social, Distribuciones Fontamara, México D.F., Primera Edición 1997.
- 5) Owen Fiss, La Ironía de la Libertad de Expresión, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1999.
- 6) Ernesto Villanueva Villanueva, Derecho Comparado de la Información, Fundación Konrad Adenauer, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 2002.
- 7) Ernesto Villanueva Villanueva, Temas Selectos de Derecho a la Información, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, 2004
- 8) Ernesto Villanueva Villanueva, Autorregulación de la Prensa, Universidad Iberoamericana, Santa Fe, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, 2002.
- 9) Jorge Carpizo, Perla Gómez Gallardo y Ernesto Villanueva, Moral Pública y Libertad de Expresión, Fundación Para la Libertad de Expresión, México, 2008.
- 10) Rudolf Huber y Ernesto Villanueva, (Coordinadores), Reforma de Medios Electrónicos ¿Avances o Retrocesos?, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, 2007.

- 11) Miguel Carbonell, (Compilador), Problemas Contemporáneos de la Libertad de Expresión, México, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2004.
- 12) Luz del Carmen Martí Capitanachi, Democracia y Derecho a la Información, México, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2007.
- 13) Clara Luz Álvarez del Castillo, Derecho de las Telecomunicaciones, México, Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, 2008
- 13) Ernesto Villanueva, Derecho de la Información, México, H. Cámara de Diputados y Miguel Angel Porrúa, Primera Edición, 2006
- 14) Raúl Trejo Delarbre, Poderes Salvajes Mediocracia Sin Contrapesos, México, Ediciones Cal y Arena, Primera Edición, 2005

## II.- COMPLEMENTARIA

- 1) Miguel Carbonell, Transición a la Democracia y Medios de Comunicación. Un Punto de Vista Constitucional, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes Coordinación de Asesores, Colección Textos para la Transición, 2002.
- 2) José Ramón Cossío Díaz, José Luis Soberanes Fernández, Ernesto Villanueva, El Poder Judicial de la Federación y los Medios de Comunicación. Sentencias (1836—2001), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Porrúa, 2002.
- 3) Héctor Fix-Fierro, Informática y Documentación Jurídica, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990.
- 4) Sergio López-Ayllón, El Derecho a la Información, México, Porrúa, 1984.
- 5) Javier Orozco Gómez, El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos, México, Porrúa, 2001.
- 6) Deontología Informativa. Códigos Deontológicos de la Prensa Escrita en el Mundo, México, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1999.
- 7) Ética de la Radio y la Televisión. Reglas Para una Calidad de Vida Mediática, México, Universidad Iberoamericana, UNESCO, 2000.

- 8) Issa Luna Pla, El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la Experiencia Comparada, México, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- 9) Marc Carrillo, La Cláusula de Conciencia y el Secreto Profesional de los Periodistas, Madrid, España, Editorial Civitas
- 10) Arnaldo Córdova, La Formación del Poder Político en México, México, Editorial Era, 1972
- 11) Jesús Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica

### III.- INTERNET

- 1) <http://www.cddhcu.gob.mx>
- 2) <http://www.juridicas.unam.mx>
- 3) <http://www.europa.eu.int>
- 4) <http://www.boe.es>
- 5) <http://www.un.org>
- 6) <http://www.cidh.org>
- 7) <http://www.cba.org.uk>
- 8) <http://www.corteidh.or.cr>