



Legislación en Comunicaciones

## Periodismo y acceso a la información



Konrad-Adenauer-Stiftung

Programa Medios de Comunicación  
y Democracia en América Latina

Estudio

**PROYECTO**  
**PERIODISMO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**ESTUDIO DE CASOS**  
**MÉXICO – PERÚ- URUGUAY – ARGENTINA**

Programa Regional Medios de Comunicación y Democracia en Latinoamérica

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Autoras: Cornelia Schmidt-Liermann; Marta B. Rovere y Dolores Lavalle Cobo

Octubre de 2003

## INDICE GENERAL

PREFACIO .....	8
PRESENTACIÓN .....	11
INTRODUCCIÓN .....	13
METODOLOGÍA .....	15

### CAPÍTULO I: MÉXICO

I. DATOS GENERALES .....	19
II.- MARCO LEGAL .....	19
III.- ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS .....	24
IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	36
V.- CONCLUSIONES .....	37

### CAPÍTULO II: PERÚ

I. DATOS GENERALES .....	41
II.- MARCO LEGAL .....	41
III.- ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS .....	47

IV.	PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	.....66
-----	--	---------

### **CAPÍTULO III: URUGUAY**

I.	DATOS GENERALES	.....70
II.-	MARCO LEGAL	.....70
III.-	ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS	.....75
IV.	PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	.....95
V.	CONCLUSIONES	.....95
VI.	RECOMENDACIONES	.....96

### **CAPÍTULO IV: ARGENTINA**

I.	DATOS GENERALES	.....98
II.-	MARCO LEGAL	.....98
III.-	ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS	.....103
IV.	PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	.....134

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	137
---	-----

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES DEL ESTUDIO**

CONCLUSIONES .....	139
--------------------	-----

RECOMENDACIONES.....	140
----------------------	-----

## **CUADRO COMPARATIVO PAÍSES**

Cuadro comparativo de situación entre países: Indicadores de Fortalezas y Debilidades .....	142
--	-----

## **ANEXOS**

ANEXO I: Jurisprudencia .....	148
-------------------------------	-----

ANEXO II: Resultado del Sondeo Argentina .....	163
--	-----

## AGRADECIMIENTOS

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a todos aquellos que generosamente apoyaron el trabajo, ya fuere otorgando una entrevista, respondiendo el cuestionario o realizando contribuciones, aportando contactos, sugiriendo enfoques diferentes, que en todos los casos apuntaron a enriquecer los contenidos del estudio.

En México, agradecemos al Dr. Ernesto Villanueva de la UNAM, al Lic. Ricardo Rock Lechón, Director del Diario El Universal y a la Sra. Diana Lucía Álvarez de la Universidad Anáhuac del Sur. En Perú, al Sr. Ricardo Uceda de IPYS. En Uruguay; a las Licenciadas Florencia Traibel y María de Lourdes Fernández. En Argentina a Sandra Crucianelli y a Andrés D'Alessandro.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a las siguientes instituciones que desinteresadamente colaboraron con la realización de este estudio, distribuyendo el cuestionario entre los periodistas asociados.

### MÉXICO

- Sala de Prensa
- Fundación Periodismo de Investigación
- Diario El Universal
- Maestría en Periodismo, Universidad Anáhuac del Sur

### PERÚ

- IPYS (Instituto Prensa y Sociedad)
- Asociación Nacional de Periodistas del Perú

### URUGUAY

- Diario El País

### ARGENTINA

- Academia Nacional de Periodismo
- Asociación Periodistas
- FOPEA (Foro de Periodistas Argentinos)

- ACE (Asociación de Corresponsales Extranjeros)
- Diario El Cronista
- Diario La Voz del Interior de la Provincia de Córdoba

## **INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

- Probidad
- Red de Radios Comunitarias (AMARC)
- Instituto de Prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa

*"Nuestra República y su prensa se erguirán o caerán juntos". "Una prensa idónea, desinteresada, con espíritu público, con inteligencias formadas para distinguir lo que es correcto y el coraje para hacerlo, puede preservar esa virtud pública sin la cual un gobierno popular es una farsa y una burla. Una prensa cínica, mercenaria y demagoga con el tiempo dará origen a un pueblo igualmente bajo. El poder para moldear el futuro de la República estará en las manos de los periodistas de generaciones futuras".*

*Joseph Pulitzer*

## PREFACIO

*Cada tema tiene su coyuntura. Esto es válido también para los temas de medios de comunicación. Uno de los temas que llamaron más la atención el año pasado (2003) en este contexto fue el derecho del ciudadano al acceso a la información pública. En muchos países de América Latina se regula este derecho a través de leyes. Ello también trae muchas esperanzas a los medios del subcontinente. Pues para ellos todavía no es fácil acceder a informaciones relevantes y actuales sobre el trabajo y los resultados de las instituciones políticas, las autoridades y las empresas. La relación entre la política y los medios de comunicación es complicada en muchos lugares. Las autoridades toman sus decisiones con frecuencia de manera secreta. Asimismo algunas empresas ven en los medios una amenaza total. Por ello a los periodistas con frecuencia no les va muy diferente que a los otros ciudadanos de la sociedad: ellos se encuentran con puertas cerradas, no reciben las informaciones que solicitaron o deben esperar durante meses hasta obtener una respuesta. Una pequeña anécdota puede aclarar lo absurdo en parte de esta situación:*

*Hace algunos años, en la capital de un país latinoamericano fue construido un hotel de lujo. En la calle que da directamente al hotel una señora vendía bebidas refrescantes. Debido a que estaba ubicada en ese lugar, todos los días se acumulaba una gran cantidad de gente delante al hotel. Y debido a que las personas se acumulaban delante al hotel, todos los buses paraban allí. Esta situación se convirtió para el dueño como una espina clavada en el ojo, pues los buses bloqueaban el ingreso de sus huéspedes. Por eso, el dueño pidió en una carta al alcalde construir un paradero a unas cuadras más allá del hotel para que los buses recojan allí a sus pasajeros en el futuro. El dueño del hotel esperó durante semanas por su respuesta. Cuando perdió la paciencia, se dirigió a la vendedora, le ofreció dinero y le pidió vender sus bebidas 100 metros más lejos y ya no delante de su hotel. La mujer estuvo de acuerdo. De esta manera, a partir de esa fecha los pasajeros y los buses también se aglomeraban donde estaba la mujer y ya no delante del hotel. Los huéspedes del hotel tenían nuevamente una vía libre y el dueño estaba contento. Después de tres años el dueño recibió una respuesta del alcalde por escrito comunicándole que su pedido había sido rechazado.*

*En aquella época no había en el país ningún derecho del ciudadano al acceso a la información pública. Hoy en día tal vez el alcalde respondería más*

*rápido al dueño del hotel. Incluso, el dueño podría ejercer su derecho y contratar a un abogado. Pero, ¿tienen también los medios algún beneficio de la ley? Esta pregunta es formulada desde el punto de vista tanto jurídico como práctico.*

*Regresemos nuevamente a la anécdota. Desde el punto de vista jurídico, por lo menos es cuestionable si los medios hubieran tenido el derecho a la información del alcalde, pues ellos no habían solicitado la construcción de un paradero, sino el dueño del hotel. Sin embargo, desde el punto de vista práctico la ley no hubiera servido de mucho a los medios, pues los periodistas desean informar noticias actuales. Ellos no tienen tiempo y dinero para cubrir una información sobre la decisión del alcalde en un proceso judicial de meses de duración. Es decir, el derecho del ciudadano al acceso a la información pública no es una solución convincente para los medios.*

*Desde el punto de vista del programa regional „Medios y Democracia“ de la Fundación Konrad Adenauer, en la discusión pública y en las publicaciones sobre el tema no se toma mucho en cuenta el beneficio periodístico de las disposiciones legales. Por este motivo, la Fundación ha encargado el presente estudio a las autoras para analizar la legislación en varios países del subcontinente. La meta era investigar si las leyes de acceso a la información de cada país habían causado efecto especial sobre los medios y de qué manera.*

*Esta introducción no tiene la tarea de anticipar todos los resultados de la investigación. Sin embargo se debe poner a conocimiento del lector dos observaciones iniciales:*

*Primero, el **derecho** al acceso a la información pública no es lo mismo que el **deber** de información. Las leyes ayudan a los medios sólo si éstas obligan a las instituciones políticas, autoridades y empresas a que informen automáticamente a los periodistas (y a todos los ciudadanos) de manera actualizada y completa. El dar a conocer las resoluciones, cifras, documentos y resultados de trabajos es una „obligación“ de las instituciones públicas y no un „deber de exigir“ de los medios o ciudadanos.*

*Segundo, ni la mejor ley puede reemplazar la cooperación entre política, autoridades, economía y medios. Así como en toda democracia existente el ejecutivo, el legislativo y el judicial son independientes uno del otro, los medios también dan un aporte independiente para el desarrollo de la sociedad. La independencia de los medios es el requisito para su papel como intermediario crítico entre gobernantes y gobernados. La política y la economía están obligadas a informar a los medios. Sin embargo, los medios tienen la responsabilidad social de transmitir estas informaciones de manera competente y lo más objetivamente posible para que el ciudadano pueda formar una opinión bien fundada. La política no sólo debe aceptar a los medios, sino también respetarla en su papel. Honestidad y sinceridad hacia los periodistas son señales de este respeto.*

*Asimismo, los medios no solo deben exigir este respeto sino también se lo deben ganar. Credibilidad, ética periodística y justicia son requisitos para ello. De esta manera, la independencia no significará separación o aislamiento ni la noticia crítica significará enemistad. Y con ello ya no será necesario establecer leyes para el intercambio de información.*

Paul Linnarz  
Director del Programa  
Medios de Comunicación y Democracia  
en América Latina

## PRESENTACIÓN

En los días previos al 20 de Diciembre de 2001, la Fundación Konrad Adenauer daba su visto bueno apoyando un proyecto de investigación sobre el derecho de acceso a la información en Argentina. El tema fue luego incorporado por diversas iniciativas del tercer sector que reclamaban la sanción de una ley nacional de acceso a la información como parte del paquete de medidas necesarias para la reforma política en el país.

A lo largo del año 2002 la Fundación Konrad Adenauer apoyó una investigación jurídica sobre el Derecho de Acceso a la Información en Argentina. En el marco de dicho estudio, se organizaron una serie de talleres en los que se trabajó con múltiples representantes de los sectores público, privado y ONG. Los resultados fueron sumamente enriquecedores y su difusión muy amplia, llegando incluso a presentarse recomendaciones consensuadas por los participantes, ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que en ese entonces, se encontraba analizando los distintos proyectos de Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, con el objetivo de colaborar y fortalecer dicho proceso. El resultado final del trabajo consistió en un Manual sobre el Derecho de Acceso a la Información en la Argentina.<sup>1</sup>

Sin embargo, en los talleres se advirtieron dificultades para captar la atención del periodismo, que se mostraba reacio a participar en ellos. Reconocemos en el periodismo un rol fundamental en torno al acceso a la información, tanto con relación a aquellas cuestiones que hacen al ejercicio y calidad de su profesión, como también en su papel de guardianes de la comunicación de la información, al representar su canal más importante entre el Estado y la Sociedad. Esto motivó la presentación de un nuevo trabajo de investigación, esta vez con un enfoque práctico y tomando como actor protagónico al periodismo y el contexto en cual acceden a la información pública.

La Fundación Konrad Adenauer, a través del decidido apoyo del Sr. Paul Linnarz, Director del Programa Regional para Latinoamérica “Medios de Comunicación y Democracia” impulsó la continuación del estudio de la temática,

---

<sup>1</sup> Puede consultarse en la siguiente página web:  
<http://www.kas.org.ar/Doc/Docum/Medios%20y%20politica/trabfinal.pdf>

alentando la investigación enfocada ahora en el fortalecimiento y concientización del periodismo a través de la elaboración de un diagnóstico sobre su situación en torno al acceso a la información pública, demostrando así un activo compromiso con la problemática. El estudio se centró en la identificación de los obstáculos que deben afrontar los periodistas para obtener información pública y sus causas, y en la confección de recomendaciones y propuestas para superarlos.

El trabajo se llevó a cabo en 4 países de la región latinoamericana, México, Perú, Uruguay y Argentina, en los que se realizó un estudio comparativo de la legislación vigente, las experiencias y los aspectos prácticos relacionados al acceso a la información pública por el periodismo en cada uno de ellos.

Los países mencionados fueron seleccionados sobre la base de los siguientes criterios objetivos:

- i) La estructura de gobierno: México y Argentina son repúblicas organizadas sobre la base de un sistema federal, mientras que Uruguay y Perú son países organizados bajo la forma centralizada;
- ii) La existencia de normas de acceso a la información: mientras Perú y México cuentan con una ley nacional que reconoce el acceso a la información, Uruguay y Argentina aún carecen de ellas, con la salvedad de algunas normas provinciales y municipales en Argentina, pero que a la fecha son de escasa aplicación concreta.

## INTRODUCCIÓN

### El Derecho de Acceso a la Información Pública

El concepto de democracia ha evolucionado en los últimos años, dando lugar a una nueva visión, de menor delegación en el Estado y aumento de la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas. Para ello, ha sido clave el reconocimiento e incorporación de numerosas herramientas que permiten canalizar el compromiso de diversos protagonistas en la construcción de valores ciudadanos más fuertes. Esto ha sido consecuencia de un progreso en pos de la consecución de valores esenciales como la libertad e igualdad. En este sentido, uno de los principios que mayor desarrollo e impulso ha cobrado es el de la libertad de información, el cual ha pasado de defender la libertad de prensa y expresión a englobar, además, a la libertad de opinión, y el libre acceso a la información pública, entre otros.

El derecho de acceso a la información pública es aquella facultad reconocida a todas las personas para solicitar, consultar y recibir información en poder de una dependencia pública o que maneja fondos públicos.

La consagración del derecho de acceso a la información cobra importancia por dos cuestiones fundamentales; por un lado, la libertad de expresión, la cual está “íntimamente ligada a conocer lo que sucede en ámbitos públicos y privados”.<sup>2</sup> Por otra parte, y no menos importante, incide en el modelo de Estado deseado y la relación planteada entre Estado y Sociedad, toda vez que si lo que se persigue es un Estado cuyo poder no sea absoluto y que, por ende, esté limitado, “la información debe estar al alcance del público, como medio de traslación y morigeración del poder del Estado”, a fin de que los derechos de los ciudadanos no se vean vulnerados por atribuciones desmesuradas.<sup>3</sup> En este estudio abordaremos de que manera se inserta el periodismo en la relación Estado-Sociedad y de que forma contribuye en la construcción de un diálogo fluido y transparente entre gobernantes y gobernados.

---

<sup>2</sup> Bianchi, Alberto B., “El Habeas Data como Medio de Protección del Derecho a la Información Objetiva en un Valioso Fallo de la Corte Suprema”, Repertorio de Jurisprudencia La Ley (“LL”), T. 1998-F, pág. 297, Buenos Aires, Argentina.

<sup>3</sup> Id. nota Bianchi, LL, 1998-F-297.

El acceso a la información cobra especial relevancia con relación al control de la gestión pública, la transparencia gubernamental, así como en la construcción de una sociedad más democrática, sobre todo luego de la crisis institucional de algunas democracias en la región.

A nivel mundial y regional no puede dejar de advertirse la creciente tendencia a reconocer y regular el derecho de acceso a la información pública.

### **El Objeto de Estudio**

Para la investigación y el desarrollo del objeto de estudio del trabajo nos formulamos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la percepción y conocimiento de periodistas y medios de comunicación acerca de la temática del acceso a la información pública?
- ¿Cómo se inserta el periodismo en el uso del acceso a la información?
- ¿Qué opinión tienen sobre la necesidad de una ley de acceso a la información?
- ¿Cuál es la importancia de una ley para la labor periodística y la calidad informativa?
- ¿Qué clase de periodismo se está desarrollando? ¿qué consecuencias puede tener esta actitud sobre la sociedad civil?
- ¿Qué sector del periodismo muestra interés por la temática?
- ¿Qué actores están presionando por la instalación del tema? ¿por qué?
- ¿Hacia adonde vamos?

## METODOLOGÍA

El estudio se llevó a cabo a través de una investigación cualitativa, recurriendo a entrevistas personales y un sondeo no probabilístico a periodistas, editores, directivos y empresarios y profesionales de la comunicación, así como artículos y publicaciones relacionadas a la temática. El propósito consistió en descubrir sucesos complejos en su medio natural a partir de pocos casos concretos.

El trabajo tiene como finalidad reflejar la legislación sobre derecho de acceso a la información contra la realidad del trabajo periodístico. Por ello, los resultados se han basado en la realización de entrevistas y un sondeo a periodistas en los países estudiados. Algunos periodistas hicieron depender sus opiniones, de la condición que sus nombres no fueron mencionados en el estudio. Su predisposición de contestar “off the record” fue fundamentada en posibles dificultades o malos entendidos dentro de la empresa periodística en la cual se desempeñan. Este deseo fue respetado por el equipo de trabajo, y el que así no lo quiso, no ha sido citado.

Por otra parte, aseguramos que todas las citas, aunque anónimas, reflejan exactamente la opinión vertida y no han sido modificadas en la redacción por las investigadoras (serán encontradas en el texto entre comillas).

El trabajo tuvo una duración de 6 meses, período en el cual se obtuvieron, en total, 169 respuestas de periodistas. En Argentina se lograron 104 respuestas, de las cuales 47 correspondieron a entrevistas personales y 57 a cuestionarios. De México se recibieron 30 respuestas; 25 de Uruguay y 10 de Perú.

### 1.- Las Entrevistas

En el caso de Argentina se realizaron 47 entrevistas personalizadas a periodistas pertenecientes a medios de comunicación tanto grandes como pequeños, a fin de conocer con mayor profundidad la visión y experiencia sobre la temática. La mayoría de los entrevistados refirió sentirse a gusto en el reportaje a la vez que manifestó interés en el tema, brindando respuestas muy completas. Muchos destacaron la necesidad de contar con espacios donde poder tratar públicamente temática relacionada a su labor profesional.

Frente a reiterados pedidos de reserva respecto de determinados temas, tratados en las entrevistas, como la autocensura, se decidió otorgarle anonimato a la información recopilada en los encuentros personales, con excepción de aquellos que no refirieron inconvenientes por su divulgación.

Probablemente, llame la atención al lector la mayor cantidad de respuestas obtenidas en Argentina (104) en comparación con los demás países en estudio. Esto se debió fundamentalmente a una gran ausencia de información sobre la temática del periodismo con relación al acceso a la información, que obligó a realizar un trabajo más exhaustivo a través de las entrevistas personales.

Se viajó a Uruguay a participar de un Seminario sobre Acceso a la Información que tuvo lugar en el mes de mayo y se realizaron algunas entrevistas personales a periodistas que estaban comprometidos con la problemática, por ejemplo, un periodista que logró un fallo favorable en un Tribunal de segunda instancia donde se reconoció su derecho de acceso a la información y la obligación del Estado a entregarle la información solicitada.

En México, se hicieron entrevistas por e-mail además del cuestionario enviado. Hubo una excelente disposición a colaborar con la distribución del sondeo, con las entrevistas por e-mail, y mediante el aporte de contactos tanto de directivos como de periodistas y académicos especializados en el tema.

En Perú no se hicieron entrevistas personales ni por e-mail y fue el país donde mayores dificultades se encontraron para lograr el retorno del sondeo. Hubo conversaciones telefónicas con los asistentes de dos importantes periodistas. Fue necesario recurrir a fuentes documentales en artículos y notas periodísticas publicadas en Internet.

## 2.- El Sondeo

Para complementar los resultados obtenidos mediante las entrevistas, se recurrió a un sondeo a periodistas. El sondeo consistió en un cuestionario con 12 preguntas, sin respuestas predeterminadas y formuladas en forma amplia. El cuestionario utilizado fue idéntico para los periodistas de los 4 países, y se garantizó la reserva de identidad para todos aquellos que la respondieran. Para la distribución del cuestionario se solicitó la colaboración de asociaciones de periodistas tanto nacionales como regionales e internacionales, asociaciones de medios de comunicación y de periódicos nacionales y locales, a fin de que fuera repartida a través del correo electrónico. También se la envió a periodistas en forma individual.

Se obtuvo mejor nivel de retorno cuando se distribuyó el cuestionario a través de asociaciones de periodistas y también cuando fue enviada en forma individual, personalizando el pedido, que cuando se la envió a través de las asociaciones de medios de comunicación. Éstas últimas, en general, se mostraron reticentes a colaborar por considerar que podía verse afectada su información comercial o aquella que estuviera relacionada a la libertad de empresa. Algunos inclusive manifestaron temores a que la información pudiera ser utilizada en su contra en el futuro.

Se aprovechó además, para llevar adelante una tarea de concientización, enviando material a los periodistas que así lo solicitaron, en especial sobre la legislación y fallos de jurisprudencia de acceso a la información

## **El Esquema del Estudio de Casos**

Para la realización del estudio y a los fines de ofrecer al lector un mejor orden y claridad en la exposición de los resultados obtenidos, se analizó en primer lugar la situación de cada país por separado, el contexto político, económico y legal. Seguidamente, se realizó el abordaje de los obstáculos y desafíos más importantes enfrentados por el periodismo con relación al acceso a la información pública, así como las fortalezas identificadas en cada uno. Por último, se elaboró el listado de recomendaciones sugeridas por los propios periodistas, las que fueron clasificadas en propuestas dirigidas al Estado, a los medios de comunicación y a la sociedad civil.

A continuación se incluyó un cuadro comparativo, el cual expone, en forma sintética, las diferencias y semejanzas halladas entre los países objeto de estudio.

Seguidamente, se incorporaron casos de jurisprudencia de los 4 países relacionada al acceso a la información. Es importante destacar, que este capítulo no pretende realizar un análisis del tema, sólo exponer algunos casos judiciales a modo ilustrativo.

Por último, se anexaron los resultados del sondeo realizado en Argentina, tomando en consideración el mayor número de respuestas recibidas (104 en total).

# CAPÍTULO I

## MÉXICO

## CAPITULO I: MÉXICO

### Por Dolores Lavalle Cobo

Marco Legal: Marta B. Rovere

### I. DATOS GENERALES

Superficie de México: 1, 964,382 km<sup>2</sup>

Población: 97,361,711 (2000)

Idioma: español

Naturaleza del Estado: República Federal. Se divide políticamente en 31 estados y un distrito federal.

### II. MARCO LEGAL

#### II.1. Acceso a la información

Como consecuencia de la reforma de 1977 se incorpora a la Constitución Nacional de México (“CNM”) en el artículo 6 la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información. A su vez en dicho artículo se dispone que “*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...*”.

Ese artículo se complementa con lo establecido en el 8º, que obliga a los funcionarios y empleados públicos a respetar el ejercicio del derecho de petición, cuando ésta se formule de manera escrita, pacífica y respetuosa. La autoridad a quien hubiera sido dirigida la misma, deberá formular un acuerdo escrito, que deberá hacer conocer al peticionario en término breve.

En materia política sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la república.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de sancionada el 30 de abril de 2002 (que entró en vigencia el 12 de junio de 2003) tiene como objetivo reglamentar el libre acceso a las fuentes de información de los actos del gobierno, cuyo sujeto obligado es el Poder Ejecutivo

Federal. Está constituida por tres ejes fundamentales: a) la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones y que debe estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares; b) el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados; c) la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación.

Esta norma establece las excepciones al ejercicio del derecho a la información y los criterios para la clasificación de ésta. Plantea expresamente la reserva (para la que establece un plazo de 10 años) de información relacionada con secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos, así como aquella que pueda poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero o bancario, o pueda comprometer los derechos o intereses legítimos de un tercero. Prohíbe que se haga pública la información relacionada con el proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión, y la relacionada con los datos personales cuya publicidad pueda ser una invasión a la privacidad.

Cabe destacar con relación al acceso a la información judicial, que por Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 9/2003 de fecha 27 de mayo del 2003, se establecen los órganos, criterios y procedimientos para garantizar el acceso a la información en posesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II.2. Libertad de prensa y expresión

De conformidad a lo prescripto por el art. 7 de la CNM, *“es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia”. “Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.*

A su vez dispone que las leyes orgánicas deberán dictar las disposiciones necesarias para impedir que bajo el pretexto de denuncias por delitos de prensa, *“se encarcele a los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos”.*

Por otro lado el art. 109, I, 2º párrafo de la CNM, complementa lo dispuesto por el art. 7º, cuando dice que *“No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.*

En cuanto a normativa específica relacionada con el tema, existe la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. El reglamento que estaba vigente desde

1973 no respondía a la realidad política y social del país, motivo por el cual se dicta un nuevo reglamento (DOF 10 de octubre 2002) titulado Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión.

En el art. 4 de dicho reglamento se establece que la función informativa es una actividad específica de la radio y televisión, tendiente a *“orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de terceros, ni perturbar el orden y la paz pública”*.

El Código Penal por su parte, refiere a la “Revelación de secretos”, y en su art. 210 dispone la imposición de multas *“...en favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto”*.

### II.3. Jerarquía de los tratados internacionales

En la doctrina mexicana existen diversas interpretaciones en torno a esta cuestión.

Existe coincidencia en cuanto a que la Constitución es la norma fundamental y se encuentra por encima de las demás normas del ordenamiento, según lo establece el art. 133 de la misma.

Según entiende la doctrina, no existe en la Constitución un reconocimiento de validez intrínseca del Derecho Internacional. Hay excepción en algunos casos<sup>4</sup>, en los cuales los sistemas de reenvío e incorporación previstos por la Constitución implican que las normas internacionales, quedan comprendidas en la propia Constitución y que adquieren su misma jerarquía.

---

<sup>4</sup> Art. 89 CNM: principios rectores de la política exterior que debe observar el presidente tales como la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, que son incorporados expresamente por la Constitución, que prevalecen sobre cualquier norma que se les oponga, ya sea interna o externa; art. 15, que prohíbe “la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; art. 27: que establece el dominio de la nación respecto del espacio situado sobre el territorio nacional y respecto de las aguas de los mares territoriales, “en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”, en el cual sin determinar la extensión del espacio aéreo ni del mar territorial, acepta, sean cuales sean, dichas normas, y sigue el sistema de reenvío a las normas internacionales.

Las normas de derecho internacional no son válidas “per se” en México, pues su eficacia opera en tanto son aceptadas expresamente por la Constitución y se encuentran en un rango inferior de jerarquía al de la propia Constitución.<sup>5</sup>

Tampoco es clara la cuestión, en cuanto a si los tratados son jerárquicamente superiores a las leyes o viceversa. La Constitución no establece un sistema de fuentes que revele el lugar jerárquico que ocupa cada uno de los ordenamientos jurídicos que lo componen, con lo cual queda en manos del intérprete en cada caso.

Si bien la Constitución reconoce la obligatoriedad general de los tratados, existen distintas posturas respecto al lugar que estos ocupan respecto a las normas federales y locales.<sup>6</sup>

Cabría concluir entonces que no existe un sistema de jerarquización de las normas, ya que el problema reviste una complejidad que impide arribar a soluciones unánimes, debiendo resolverse cada caso concreto,<sup>7</sup> no buscando criterios únicos, absolutos o inmutables, sino que es preciso el análisis de las peculiaridades de cada asunto.<sup>8</sup>

Una de las dificultades que se presenta, es la existencia de una Ley sobre Tratados que no añade demasiado a lo establecido por la Convención<sup>9</sup>, pero que

---

<sup>5</sup> Ministra Olga Sánchez Cordero, México, “La constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional”.

<sup>6</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México sostuvo que para efectos de derecho interno los tratados tenían el mismo rango que las leyes federales.<sup>6</sup> Sin embargo, recientemente elaboró una tesis en la que se aparta del criterio que había sostenido, al resolver el caso concreto de un amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, donde decidió que debía privar la aplicación del convenio 87 de la OIT, referido a la libertad sindical, sobre las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. También se determinó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.<sup>6</sup>

La sentencia se orientó a reconocer un derecho fundamental y una garantía constitucional, contenida en el derecho a la libre asociación sindical, pero no estableció un esquema jerárquico de las fuentes del ordenamiento, sino que ubicó a los tratados por encima de las leyes federales para apoyar los razonamientos de la sentencia en torno a la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley Burocrática relativas a la libertad sindical.

<sup>7</sup> De Silva, op. Cit., pp. 92 y 93, quien incluso sugiere algunas circunstancias a considerar en la resolución de los casos concretos.

<sup>8</sup> Op. Cit. (7).

<sup>9</sup> Ricardo Méndez Silva: “México, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la corte interamericana de derechos humanos”.

en su art. 90 dispone que México no debe obedecer los fallos o laudos dictados por instancias judiciales internacionales, cuando afecten la seguridad internacional. Sin embargo, la tendencia dominante en el derecho internacional sostiene la primacía de la Convención, a través del art. 27 que dispone que un Estado no puede alegar el incumplimiento de un tratado basándose en disposiciones de su derecho interno.

Sin embargo, más allá de esta indefinición, cabe señalar que México ratificó en fecha 25 de septiembre de 1974, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la cual es Ley Suprema de la Unión. Ésta, en su artículo 27, establece que un Estado Parte de la Convención, *“no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”*.

Cabe destacar que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, signados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, respectivamente, el 23 y el 24 de marzo de 1981, forman parte del orden jurídico superior de la Unión y establecen como derecho humano fundamental el de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.

### III. ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS

El cuestionario elaborado se envió a periodistas de México a través de las principales asociaciones de periodistas locales e internacionales, pero también es de destacar que se obtuvo la colaboración de los directivos de importantes periódicos nacionales, quienes no solamente contribuyeron con aportes relativos a su experiencia y conocimiento del tema, sino también accediendo a la distribución del mismo entre los periodistas de sus redacciones.

En total se recibieron 30 respuestas de periodistas que se desempeñan en periódicos nacionales fundamentalmente, pero también se contó con el aporte de periodistas pertenecientes a medios de comunicación estatales. Las respuestas recibidas se distinguieron por la profundidad de sus contenidos y apreciaciones. La mayoría refirió un importante conocimiento del tema e interés por utilizar los mecanismos legales vigentes en sus respectivas jurisdicciones.

#### III.1. Obstáculos

##### *III.1.1. Cultura de la “secrecía y la opacidad” en la administración pública.*

Se denunció en numerosos casos una enraizada cultura de “secrecía y opacidad” para la entrega de información pública en las dependencias oficiales, destacándose que esta situación se encuentra más acentuada a nivel estatal y municipal. Los periodistas consultados señalan que existe una falta de voluntad política para entregar la información. Los funcionarios y empleados públicos no entienden que “brindar la información es parte de su trabajo”.

Además, “aún queda a criterio y discreción de los funcionarios la determinación de que información se considera pública y cual se considera confidencial”, no recurriendo a criterios objetivos o establecidos en la legislación.

En cuanto a la información de fácil acceso se apuntó que es aquella que se relaciona “con acciones que el gobierno considera positivas para su imagen” o que muestran la eficiencia en la gestión pública. Lo mismo sucede cuando se trata de proyectos que el gobierno quiere promocionar.

Por el contrario, “el acceso se dificulta cuando se quiere consultar información relativa a empleo de recursos económicos, obras públicas en conflicto, etc.”. También se veda la entrega de información sobre procedimientos para el otorgamiento de concesiones públicas, auditorías internas del gobierno. Se indicó también que es dificultoso el acceso a la información de procesos judiciales.

Se destacó, además, que las autoridades públicas no deben confundir e-government con acceso a la información pública. Para ello es necesario contar con reglas objetivas que establezcan cual será la información disponible en Internet, decisión que no debería quedar a juicio de los responsables de las dependencias públicas. Actualmente, se indicó que “la determinación de lo que se informa en Internet y de lo que se mantiene bajo reserva es decisión discrecional de las oficinas de gobierno”, y, para que haya verdadera libertad de acceso a la información, es necesario que haya criterios objetivos que fundamenten tales medidas.

### III.1.1.1. Factores Culturales Relativos al Estado

1.- Se subrayó que existen altos niveles de burocracia estatal: frente a la presentación de pedidos de información, se obtiene como respuesta que es material o fácticamente imposible reunir la información solicitada “por encontrarse en diferentes departamentos”. Tampoco se efectúa el entrecruzamiento de datos.

También se refirió el “paseo” por distintas oficinas, funcionarios “supuestamente” responsables. Por otra parte, se denunció una “falta de respeto al trabajo informativo”.

2.- Se advirtió que los funcionarios y empleados públicos consideran que la entrega de información no es su trabajo sino que “constituye un favor que se hace a quien la pide, ya sea un ciudadano o un reportero”. Es frecuente que la entrega de información se realice sobre la base de relaciones personales o contactos entre el periodista o el medio y quien está a cargo de una dependencia pública. La entrega de información está relacionada con “otro tipo de mecanismos” como “la amistad, buena voluntad o un clima político favorable entre el medio de comunicación y la oficina que tiene la información”.

3.- La mayor parte de la información relevante, que no se publica en boletines oficiales o se difunde en actos públicos, se consigue a través de las filtraciones de las fuentes de información.

4.- Se denunció una importante ignorancia y desconocimiento del verdadero significado del acceso a la información: muchos funcionarios lo confunden con e-government (poner la información en Internet. En este caso queda sujeta a la discrecionalidad del funcionario que información será ingresada en la página web.

5.- Ausencia de personal calificado en las oficinas públicas para valorar, clasificar y entregar la información. En muchos casos, deciden quienes tienen menos capacitación al respecto. También se carece de guías para la entrega de información.

6.- Los empleados públicos frecuentemente, bloquean el acceso a la información cuando temen que su entrega les provoque un perjuicio.

7.- Se indicó que es habitual la demora en la entrega de información: los plazos para obtener la información son excesivamente largos, en muchos casos, le quitan valor periodístico, o terminan desalentando la labor informativa.

8.- En numerosas ocasiones, se exige al periodista la fundamentación de las solicitudes de información, a través de la indagación y el cuestionamiento acerca del destino y redacción que se le dará a la información solicitada. Esta actitud de los funcionarios públicos induce a los periodistas a utilizar otros medios para obtenerla.

9.- También se destacó la negativa de los funcionarios públicos a brindar entrevistas personales a los periodistas, exigiendo la presentación de un cuestionario por escrito. Esto tiene como consecuencias la entrega de respuestas, a temas muy complejos, con información sintética, superficial, sin detalles y que impide la repregunta.

10.- Los voceros de prensa y los departamentos de comunicación y relaciones públicas constituyen frecuentes barreras para impedir entrevistas a los funcionarios públicos y la entrega de información.

11.- Se mencionó también que “en el caso de giras de funcionarios de alto nivel, como son los federales, se otorga prioridad a los de la fuente que son del “pool de prensa”, que a los locales o corresponsales, para la concertación de entrevistas y conferencias; además, hay comunicados que no se otorgan a los medios locales”.

### III.1.1.2. Factores Culturales Relativos a la Sociedad Civil

En primer lugar, fue llamativa la ausencia de comentarios de los periodistas consultados respecto de la sociedad civil, la participación ciudadana y el conocimiento de los derechos por parte de la población. Esto se vio reflejado también en las recomendaciones formuladas por los periodistas para mejorar el acceso a la información pública y la transparencia de la misma. Así, de 30 periodistas, editores y directores de medios de comunicación, ninguno elaboró propuestas dirigidas a la sociedad civil. Es importante dejar en claro, que, no

obstante, se identificó un alto nivel de compromiso en la construcción de ciudadanía y en el desarrollo de valores cívicos, tanto en el periodismo como en los medios de comunicación; sin embargo, no hubo menciones a la interrelación y al diálogo entre medios y sociedad civil.

Por otra parte, de los artículos consultados se pudo concluir que “la emergencia de una ciudadanía crítica, vigilante y participativa es una buena señal, pero aún débil. La cultura democrática se abre paso con dificultad”.<sup>10</sup>

En cuanto a logros en el fortalecimiento de la cultura cívica, hay quienes sostienen que en México, “una de las mayores adquisiciones de la nueva cultura democrática es la creciente aceptación del pluralismo más allá de las instituciones políticas, en la ideología y en la moral, como se demuestra con la emergencia en años recientes de innumerables organizaciones civiles de todo tipo y, de manera sustantiva, con la apertura de los medios de comunicación a las más diversas voces y opiniones en un ejercicio amplio de la libertad de prensa”.<sup>11</sup>

Sin embargo, respecto del conocimiento de la sociedad civil en torno a sus derechos cívicos, un estudio realizado por la Secretaría de la Gobernación en México, detectó un bajo nivel de conocimiento. “La distancia de los ciudadanos frente a la política en nuestro caso, lleva de la mano un precario conocimiento acerca de los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución: 60%, nos dice la encuesta de la Secretaría de Gobernación, conoce poco acerca de esos derechos y 35% no conoce nada. En total, 95% de las personas encuestadas dijo conocer poco o nada sus derechos constitucionales”.<sup>12</sup>

El estudio mencionado también arrojó resultados respecto del modo en que se informa la sociedad civil. Así, “los ciudadanos que acostumbran seguir noticias sobre política de forma sistemática son 45%, de acuerdo con la encuesta del IFE (“Instituto Federal Electoral”), y de ellos 74% lo hace a través de la televisión. Casi lo mismo encontró el estudio de la Secretaría de Gobernación, donde ocho de cada diez encuestados dijo informarse a través de la televisión y sólo dos de cada diez declararon hacerlo a través de periódicos”.<sup>13</sup> Esto pone de manifiesto la importancia de los medios de comunicación, en especial de la TV, en la difusión de información que contribuya en la construcción de los valores cívicos.

A diferencia de otros países no hubo mención a los aspectos culturales relativos a los medios de comunicación y el periodismo.

---

<sup>10</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Información Pública y Cultura Democrática”, en “El Derecho de Acceso a la Información, visiones desde México y la experiencia comparada”, pág. 26, Fundación Konrad Adenauer, 2001.

<sup>11</sup> Woldenberg, José, “Consolidación Democrática y Cultura Política”, Revista Digital Etcétera, Septiembre de 2002.

<sup>12</sup> Woldenberg, J., id. Nota anterior.

<sup>13</sup> Woldenberg, J., id. Nota anterior.

### *III.1.2. Presiones Políticas*

Numerosos periodistas señalaron que se reciben constantes presiones del sector político para evitar la publicación de información. Las presiones pueden provenir tanto del gobierno nacional, estadual o municipal y pueden “consistir en el ofrecimiento de dinero o prebendas”. Otra forma de intimidación es “la manipulación por medio de los propios funcionarios, que coartan a su gente y se vuelven en único canal de información, para de esta manera controlar lo que comunican”.

### *III.1.3. Marco Normativo*

Si bien el marco normativo que regula y protege el derecho a la información ha avanzado en los aspectos relativos al acceso a la información, aún se encuentra pendiente la sanción de legislación de resguardo de otros aspectos.

Además, continúa en vigor la norma penal que establece el delito de difamación o desacato por difusión de información. En México, se incrementa la pena hasta los seis años cuando se comete un delito contra un funcionario, lo cual afecta las publicaciones de la prensa. “Uno puede incurrir en delito de difamación aún cuando la información publicada sea verdadera”.

Asimismo, la falta de protección constitucional de sus fuentes de información o secreto profesional es otra cuestión de reclamo de los periodistas.

En cuanto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé numerosos casos de reserva de la información, la que reducirá el campo de acción de los periodistas y los pondrá en situación de riesgo de ser “cómplices” cuando se divulguen datos relacionados.

Algunos advierten que no hay que caer en el error de creer que la consagración de la ley de transparencia gubernamental y acceso a la información pública implicará la apertura inmediata de los archivos del gobierno. “Hay grandes probabilidades de que mucha documentación oficial haya sido destruida”. Se citó como ejemplo la documentación acerca del “asesinato de centenares de estudiantes en Tlatelolco en el año 1968”. Lo que sí posibilitará la legislación es la creación de “una nueva cultura de apertura en las instituciones oficiales”.

### *III.1.4. La Autocensura*

“Una de las formas más habituales es retirar al periodista de un tema que pueda afectar la relación entre el medio y el cliente (ya sea del sector público o privado)”. También es frecuente “distraer” al periodista mediante la asignación de

otros temas o negarle permisos para acudir a citas o buscar documentos que refuercen una nota.

Se indicó también la decisión dentro del medio de comunicación de “no publicar la información”.

Algunos periodistas consultados destacaron la alineación de algunos medios de comunicación con el poder político y el riesgo que esta situación implica para garantizar la pluralidad informativa, así como para asegurar la obtención de información y en algunos casos, la continuidad de aquellos medios que no tienen esta posición. Se señaló que hay un hábito arraigado de “mercantilización de la información por los editores”.

### *III.1.5. El Factor económico*

#### III.1.5.1. La Crisis Económica de los Medios de Comunicación

Los medios de comunicación en México, como en muchos otros países de América Latina, se encuentran atravesando una importante crisis económica, que golpea no sólo a los periódicos, sino también a la radio, los canales de televisión, e inclusive a las revistas. “Los graves problemas generados por un nulo crecimiento de los lectores –manifiesto en un volumen de publicación que no se mueve en los últimos años– y la contracción de los ingresos por publicidad, pueden ser la razón básica por lo que algunos periódicos decidieron cerrar sus puertas o sobreviven a duras penas”.<sup>14</sup> También se han registrado cierres en las revistas.

#### III.1.5.2. Ausencia de independencia económica en los medios de comunicación locales

Numerosos medios de comunicación locales requieren para su existencia de la pauta publicitaria. Los medios deben recurrir a los anuncios publicitarios para obtener ingresos económicos, debido a la baja tasa de lectores o espectadores. Esto genera una situación de dependencia respecto del anunciante, a quien muchas veces se le debe favores o la colaboración en la construcción de la imagen de un grupo empresarial. Esta situación se incrementa durante los períodos electorales.

---

<sup>14</sup> Vidal, Francisco, “Crisis y recomposición de los medios de comunicación en México”, para Sala de Prensa.

Otra forma de presionar es a través del retraso en el pago de los espacios de publicidad contratados.

### III.1.5.3. La Publicidad Oficial

En cuanto a la publicidad oficial, se ha manifestado que “más allá de los vaivenes de la economía nacional y su consecuente impacto sobre los presupuestos publicitarios de los anunciantes privados, es un hecho que la reducción del gasto del gobierno mexicano ha afectado a los medios”.<sup>15</sup> Desde la llegada del Presidente Fox al poder, se redujo la inversión del gobierno en contratación de espacios de publicidad en los medios de comunicación, lo que consecuentemente ha alterado los ingresos económicos por esos conceptos.

Esta situación tiene mayores repercusiones sobre los medios estatales, debido a que la publicidad oficial es otro de los sustentos económicos de los medios de comunicación del interior del país. “Muchos medios impresos sobreviven gracias a las modestas cuotas que otorgan los gobiernos estatales como pago a la inserción de la publicidad oficial”, situación que se “traduce en un constante sojuzgamiento y cuestionamiento a editores, columnistas y reporteros, cuando lo que se publica no conviene a los intereses del poder en turno”.<sup>16</sup>

Se ha indicado que en algunos casos, el retiro de la publicidad para evitar la difusión de determinada información es una “forma indirecta” que emplea el poder político para presionar a los medios de comunicación, a fin de evitar la publicación. En general, ocurre en los medios de mediana o pequeña envergadura, y en aquellos que funcionan en el nivel local. Si este “aviso” no es comprendido, “se continua con las amenazas”.

### III.1.5.4. La Situación Laboral del Periodismo

Una cuestión acuciante, que no puede dejar de ser apuntada aquí, es la situación laboral del periodismo, en especial, del que se desempeña en medios de comunicación del interior del país. En el ámbito estatal, el contexto laboral del periodismo es bastante complicado, ya que trabajan en condiciones económicas sumamente precarias, y en numerosos casos, no cuentan con protección laboral. “La mayoría de los reporteros locales no cuenta con una plaza fija ni contrato; tampoco tiene seguro social”.

---

<sup>15</sup> Id. nota anterior.

<sup>16</sup> Fernández Pichardo, Benjamín, “Acceso a la información y periodismo en las regiones de México”, en “El Derecho de Acceso a la Información, visiones desde México y la Experiencia Comparada”, pág. 18, Fundación Konrad Adenauer, 2001.

### III.1.5.5. La Penetración de los Medios Locales

Se apuntó también la menor inserción en el mercado alcanzada por los medios de comunicación del interior del país frente a los capitalinos. Se subrayó que “en los estados las comunidades rurales se quedan solas y las principales urbes se pueblan con los consiguientes desequilibrios que eso significa”. “En esta tendencia, se mueven los medios”. “Se olvida la importancia del mosaico multicultural del país y se nos vende, en un interés fomentado por los grandes medios que operan desde la capital, la idea de que la capital existe primero”. “Esto tiene sus consecuencias en el ámbito de la comunicación: los esfuerzos periodísticos son limitados y cooptados”.<sup>17</sup>

### III.1.6. Amenazas y Agresiones Verbales o Físicas

Las amenazas para evitar la publicación o difusión de información guardan estrecha relación con las presiones políticas y pueden consistir en advertencias telefónicas, citatorios a la policía para revelar fuentes, o pérdida de las fuentes por publicar determinada información. También se indicaron amenazas de inicio de acciones judiciales.

## III.2. Fortalezas

### III.2.1. Nuevo Escenario Político

A lo largo de más de 70 años hubo en México hegemonía y continuidad en el poder por un mismo partido político, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), donde el disenso y la oposición no eran posibles, incluso desde los medios de comunicación, los que se encontraban controlados en su composición, actuación, cobertura periodística y en muchos casos, hasta editorialmente.<sup>18</sup>

Con la asunción al gobierno de un nuevo partido político y el recambio en la dirigencia política, se presentó la posibilidad de impulsar un proceso de reforma política e institucional. Así, el director de un importante periódico nacional expresó que “Lo que tenemos en México es un proceso de transición democrática que se viene profundizando por al menos los últimos 10 años. Nuevas instituciones han

---

<sup>17</sup> Villegas, Javier, “Acceso a la información y periodismo en las regiones de México” en “Derecho de Acceso a la Información, visiones desde México y la experiencia comparada”, pág. 105, FKA, 2001.

<sup>18</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de Opinión Pública en México” para Sala de Prensa, n° 52, Febrero de 2003, año IV, vol. 2.

surgido en el plano político, entre ellas el IFE, creado en 1996, que quitó al gobierno el manejo, organización y validación de las elecciones”.

### *III.2.2. Nuevos Protagonismos*

Otro elemento fundamental en la promoción del acceso a la información y su posicionamiento en la agenda pública fue el surgimiento de una generación de transición que cobró protagonismo en el proceso de democratización y en la construcción de una nueva cultura cívica en México. La sanción de normas de acceso a la información no constituye solamente un reclamo de los periodistas, sino también de los propietarios y directivos de los medios de comunicación.

De esta manera, se identificó un activo compromiso de importantes medios de comunicación con el proceso de sanción de la ley de acceso a la información pública a través de la participación como actores fundamentales, dentro del Grupo Oaxaca. Importantes medios de comunicación se integraron a un conjunto de ONGs, periodistas y reconocidos académicos en el tema, en un grupo de trabajo, conocido como Grupo Oaxaca, que se dio a la tarea de elaborar un anteproyecto de ley en la materia.

El Grupo Oaxaca tuvo los siguientes logros<sup>19</sup>:

1. Logró la articulación de sectores con diferentes intereses en el tema, ONGs, académicos y medios de comunicación y trabajar en forma conjunta sobre un objetivo común. Según un reconocido académico, “se acotó el trabajo del Grupo a un objetivo muy específico (contrario a esfuerzos anteriores que vienen desde 1977 en los que se habían querido incluir muchos temas al costal del “derecho de la información” y por lo mismo terminaba desfondándose)”.
2. Logró el posicionamiento del tema en la agenda pública u oficial.
3. Elaboró un Anteproyecto de Ley Federal de Acceso a la Información que fue presentado ante el Congreso Federal.
4. Presionó fuertemente hasta lograr la sanción de la Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental.

---

<sup>19</sup> Para mayor información, ver, Villanueva, Ernesto, “La Reforma Legal en México”, pág. 107, Medios, Información y Comunicación, AIDIC, Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación, 2003.

### III.2.3. Un Derecho Para Todos

El proceso de concientización sobre el derecho de acceso a la información pública en México apuntó principalmente a los medios de comunicación; sin embargo, en todo momento se planteó en forma clara que es un derecho no exclusivo del periodismo, sino que es un derecho de todo ciudadano. Así lo refleja la declaración realizada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su boletín del 18 de marzo de 2002, donde se afirmó que “la ley de acceso a la información debe ser para los ciudadanos y no hacia los medios de comunicación”.<sup>20</sup>

Directivos de importantes medios de comunicación de México ratificaron lo expuesto, destacando que “este objetivo era relevante para la sociedad en general y así se planteó”. También se señaló que “el acceso a la información es un derecho de la persona y no del periodista”.<sup>21</sup> En diálogo telefónico con un representante de otro importante periódico nacional, éste manifestó que “nunca se postuló que esta ley fuera para la prensa, sino que era una ley para todos”.

En sentido coincidente, el presidente de un importante grupo de medios sostuvo que “no estamos pugnando por un derecho de los intermediarios de la información, sino de los consumidores finales de la misma”.<sup>22</sup>

También ha sido entendido así desde el sector académico, el cual ha advertido que la sanción de la nueva ley federal de acceso a la información, no sólo beneficiará al ciudadano común al reconocerle un derecho a saber y a peticionar información a las autoridades oficiales, sino que “indirectamente se convertirá en un factor de presión para los medios, que más temprano que tarde deberán aumentar la calidad de los productos que ofrecen a sus audiencias, si no quieren salir del mercado. La suma de estos dos flancos no hará sino traducir en hechos concretos el derecho a la información, en su acepción estricta”.<sup>23</sup>

Tales afirmaciones motivan una valoración en forma destacada y especial de la forma en que se llevó a cabo, en México, la concientización acerca de la importancia y necesidad del reconocimiento del derecho de acceso a la información, la que podría ser tomada como modelo o guía a seguir por otros países de la región.

---

<sup>20</sup> [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx) Boletín de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 18 de marzo de 2002.

<sup>21</sup> Entrevista por correo electrónico con Roberto Rock Lechón, Director del periódico El Universal.

<sup>22</sup> Junco de la Vega, Alejandro, “Acceso a la información y periodismo en México” en “El Derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada”, pág. 52, FKA, 2001.

<sup>23</sup> Villanueva, Ernesto, “Periodismo y Acceso a la Información”, Diario Proceso, 19/11/2001.

#### *III.2.4. Amplia Difusión e Instalación del tema en la Agenda Pública*

Se identificó una intensa organización, participación y contribución en foros de debate y difusión del tema (conferencias, seminarios, libros y artículos publicados, etc.) por parte de importantes dirigentes de los principales medios de comunicación, editores, directores, periodistas, académicos, Universidades, ONGs etc.

#### *III.2.5. Continuo Seguimiento y Cobertura Periodística*

Se ha verificado un continuo seguimiento y cobertura periodística del proceso de sanción de las leyes de acceso a la información pública (federal y locales), su aplicación e implementación práctica, así como casos de jurisprudencia, por parte de la mayoría de la prensa de circulación tanto nacional como local.

También se identificaron denuncias en las notas de la prensa acerca de las trabas para la aplicación de la legislación, ya sea que apunten a la conducta de los funcionarios a cargo de esa tarea o que obedezcan a cuestiones de orden práctico, político, etc.

#### *III.2.6. Alto nivel de Conocimiento de las Leyes de Acceso a la Información*

La mayoría de los periodistas consultados manifestó conocer la Ley Federal de Acceso a la Información. En los estados donde hay norma local de acceso a la información los periodistas también refirieron conocerla. En cuanto a su aplicación, considerando que aquella ha entrado en vigor en Junio de 2003, los periodistas expresaron que aún no habían presentado pedidos de información con el procedimiento establecido en ella.

#### *III.2.7. Aumento de la Libertad de Expresión.*

La alternancia en el poder político y la nueva posibilidad de apertura, disenso y oposición de los medios de comunicación, amplió considerablemente la libertad de expresión. Es menester destacar además, la importante tarea de concientización sobre la importancia del acceso a la información realizado por las Universidades y el sector académico hacia los medios de comunicación y el periodismo.

### *III.2.8. Monitoreo de ONGs del Funcionamiento de la Ley Federal de Acceso a la Información*

La ONG Limac (Libertad de Información México AC), ha realizado el primer monitoreo de aplicación y funcionamiento de la Ley Federal de Acceso a la Información con el objetivo de “acompañar, de manera responsable y objetiva, a la sociedad civil en el proceso de acceso a la información”.<sup>24</sup> Este primer monitoreo “evaluó los siguientes elementos: Acceso fácil y ubicación de las oficinas en las Unidades de Enlace; Infraestructura de las Unidades de Enlace; Orientación en el servicio de acceso y su procedimiento, así como, Uniformidad en los costos y formas de pago para obtener la información solicitada”.<sup>25</sup> Los próximos controles apuntarán a la fiscalización en la entrega de la información pedida.

---

<sup>24</sup> Villanueva, Ernesto, RESULTADOS DEL PRIMER MONITOREO APLICADO A LAS UNIDADES DE ENLACE POR PARTE DE LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MEXICO AC (LIMAC), Julio de 2003. [www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx)

<sup>25</sup> Id. nota anterior.

## **IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN<sup>26</sup>**

### **IV.1. Dirigidas al Estado**

1. Establecer los parámetros para determinar que tipo de información es clasificada y cual no, en forma multidisciplinaria, acudiendo a expertos, académicos y funcionarios públicos. Disminuir al máximo posible las categorías de información reservada.
2. Creación de mecanismos de liberación de la información, a fin de obligar a las dependencias públicas a dar a conocer todos los documentos que producen.
3. Mayor educación y cultura de funcionarios, periodistas y lectores acerca de los mecanismos de transparencia y su marco legal.
4. Correcta aplicación y utilización del marco legal de acceso a la información.
5. Difusión de la ley de acceso a la información.
6. Organismo que vigile la aplicación de la ley de acceso a la información y de los mecanismos de transparencia.
7. Empleo de tecnologías modernas para acceder a la información, en especial, a través de las páginas web, a condición de que en ellas se vuelque toda la información disponible por la dependencia y no sólo aquella que se considera oportuna.
8. Eliminación de trámites burocráticos para solicitar información y mayor apertura de las dependencias públicas.
9. Personal idóneo y capacitado para la entrega de información.
10. Apertura de archivos oficiales.

### **IV.2. Dirigidas a los Medios de Comunicación y al Periodismo**

1. La utilización frecuente, razonada y responsable de las leyes de acceso a la información. Esta ha sido la propuesta reiterada por la mayoría de los periodistas.
2. Enfoque social en el uso de la información que prevalezca sobre el concepto mercantil o político de la misma.
3. Ética en el ejercicio de la profesión periodística, responsabilidad en el trabajo que se ofrece al lector y precisión en los datos y la información brindada.
4. Capacitación de calidad a los periodistas en el empleo del marco jurídico de regulación del periodismo.

### **No hubo recomendaciones ni propuestas dirigidas a la Sociedad Civil**

---

<sup>26</sup> Formuladas por los periodistas consultados.

## V. CONCLUSIONES

- 1) No obstante haberse incorporado a la Constitución Federal el derecho a la información en la reforma de 1977, no fue hasta el año 2002 que se logró la sanción de una ley que reglamentara el acceso a la información. Es de destacar que durante ese lapso de tiempo se trabajó en forma intensa para lograr el reconocimiento legal del derecho de acceso a la información.
- 2) A pesar de estar expresamente garantizado como un derecho constitucional, excepto un reportero, los demás periodistas consultados no presentaron acciones ante la Justicia reclamando el acceso a la información pública (previo a la sanción de la ley).
- 3) Se produce la apertura del espacio público como consecuencia de cuatro factores de enorme importancia:
  - i.- La disminución de los incentivos y el acotamiento de los mecanismos que históricamente el poder público ha utilizado para lubricar la relación de subordinación entre el régimen político y los medios de comunicación.
  - ii.- La pérdida creciente de legitimidad y credibilidad de los medios por los servicios prestados para mantener al PRI en el gobierno federal y en los poderes locales.
  - iii.- La imposibilidad del gobierno de seguir manteniendo vía subsidios, préstamos y dádivas a determinados periódicos, inviábiles como empresas periodísticas.
  - iv.- El incremento y eficacia de las reglas electorales para monitorear y sancionar el uso ilegal de recursos, especialmente los que implicaba la cobertura mediática favorable al PRI.<sup>27</sup>
- 4) El recambio político, luego de la caída del PRI, tuvo las siguientes consecuencias ventajosas para avanzar en la sanción de la Ley Federal de Acceso a la Información y de leyes locales:
  - La apertura de nuevos espacios de participación multidisciplinarios que permitieron instalar nuevos temas en la agenda de los medios de comunicación y del poder político, como por ejemplo, el Grupo Oaxaca.

---

<sup>27</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en [www.fidac.org.mx](http://www.fidac.org.mx)

- La pérdida de fuentes y contactos tradicionalmente establecidos entre medios de comunicación y políticos, contribuyó a impulsar la búsqueda de nuevos mecanismos y herramientas para acceder a la información pública.
  - La sanción de la Ley de Acceso a la Información permitirá democratizar las relaciones entre los ciudadanos, los medios y el Estado.<sup>28</sup>
- 5) Los integrantes del Grupo Oaxaca tomaron como posición “no actuar bajo ninguna cobertura formal, sino orientados por los objetivos que se desprenden de la tematización política y mediática que implica la gestión de una ley en materia de acceso a la información pública”.<sup>29</sup> No sólo presionaron para lograr la sanción de la ley, sino que incluso presentaron ante el Congreso su propio Proyecto de Ley de Acceso a la Información, lo cual se logró mediante una “estrategia de movilización pública”, con la elaboración de un Decálogo del Derecho a la Información, con los requisitos necesarios para el proyecto de ley y su publicación en primera plana en los periódicos El Universal y Reforma de México.<sup>30</sup>
- 6) Los periodistas coinciden en que la sanción de la Ley de Acceso a la Información no es por sí sola suficiente para producir cambios significativos en el reconocimiento de este derecho y la libre circulación de la información. Consideran que será necesario, además, impulsar una mayor apertura y transparencia en todos los sectores, no sólo de los organismos públicos, sino que debe abarcar también a las empresas insertas en el mercado de capitales, las ONGs que perciben fondos públicos, escuelas, e incluso los medios de comunicación y los correspondientes staffs de periodistas.<sup>31</sup>
- 7) Está pendiente aún la sanción de legislación adecuada que regule y proteja otros aspectos del derecho a la información, en especial una nueva legislación en materia de radiodifusión.
- 8) Se verifica una evolución del reconocimiento jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de México, que inicialmente lo consideró como un derecho social, para considerarlo ahora como un derecho humano.<sup>32</sup> Recientemente, en mayo de 2003 la Suprema Corte reconoció el derecho de los ciudadanos a invocar el amparo cuando les sea negada información

---

<sup>28</sup> Escobedo, Juan F., artículo citado.

<sup>29</sup> Escobedo, Juan F., artículo citado.

<sup>30</sup> Escobedo, Juan F., art. citado.

<sup>31</sup> Fuentes-Berain, Rossana, “México y EU. Infancia e Información, en “El derecho de acceso a la información”, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Iberoamericana de México, pág. 31, 2001.

<sup>32</sup> Escobedo, Jua F., id.

del propio Poder Judicial Federal. La demanda fue presentada por un abogado quien solicitó al Consejo de la Judicatura Federal (CFJ), información sobre el funcionamiento de juzgados y tribunales federales<sup>33</sup>, planteo que había sido rechazado en las instancias inferiores.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> La información solicitada consistía en el número de sentencias de juzgados federales que son modificadas o revocadas en segunda instancia.

<sup>34</sup> “Cuando los actos del CJF trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, estos actos administrativos se convierten en actos de autoridad, y por ende, son susceptibles de ser combatidos a través del juicio de amparo. De otro modo, se dejaría a los particulares en completo estado de indefensión”, dictaminó el Ministro Juventino Castro y Castro. La Corte no ordenó la entrega de la información solicitada por el actor (Dr. Bazbaz Sacal), dado que no había sido objeto de la acción.

# CAPÍTULO II

## PERÚ

## CAPÍTULO II: PERÚ

### Por Cornelia Schmidt-Liermann y Marta B. Rovere

#### Marco Legal: Marta B. Rovere

### I. DATOS GENERALES

Población: 24.523.408 habitantes  
Superficie: 1.285.220 km<sup>2</sup>  
Idioma: español  
Naturaleza del Estado: República Unitaria

### II. MARCO LEGAL

#### II.1. Acceso a la información

El art. 2º, inc. 4º de la Constitución Nacional del Perú (“CN”) establece que toda persona tiene derecho a “... *las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley*”.

El inc. 5º dispone que tiene derecho “*a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido*”. Se establecen como excepciones a la información, aquella que afecte la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley, y siempre que se refieran al caso investigado.

En cuanto al derecho de intimidad, el inciso 6º dispone expresamente que la persona tiene derecho “*A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar*”.

El inciso 20 de ese mismo artículo, habilita a formular peticiones ante las autoridades competentes, en forma individual o colectiva y por escrito. Las autoridades en tales casos están obligadas a dar al interesado una respuesta en forma escrita dentro del plazo legal, y bajo responsabilidad. En particular el inciso

contempla el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.

Por último, el art. 40 obliga a la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que perciben los altos funcionarios y otros servidores públicos que señala la ley en razón de sus cargos. Por otro lado, exige una declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos, a los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste (art.41).

El artículo 200 de la CN contempla como garantías constitucionales entre otras a la Acción de Amparo (inc. 2º), que procede contra el *“hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución”*; no procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.

En el inciso 3º refiere a la Acción de Hábeas Data, que procede contra *“el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el Artículo 2º, incisos 5 y 6 de la Constitución”*.<sup>35</sup> Este derecho fue reglamentado por la Ley de Hábeas Data N° 26.301 de 1994.

Por su parte el inciso 6º alude a la Acción de Cumplimiento, que *“procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley”*. Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27.806 tiene como finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado la CN. Las actividades de las entidades comprendidas en la ley (entidades de la Administración Pública) están sometidas al principio de publicidad. Así, la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente establecidas en la ley en el art. 15.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Incisos modificados por el Artículo único de la Ley N° 26470, publicada el 12.06.1995.

<sup>36</sup> Por ejemplo materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o Ley aprobada por el Congreso; información expresamente clasificada como secreta a través de un acuerdo adoptado por la mayoría del número legal de los miembros del Consejo de Ministros; materias cuyo conocimiento público pueden afectar los intereses del país en negociaciones o tratos internacionales; información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil; información interna de las entidades de la Administración Pública o de comunicaciones entre éstas producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno; información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la

Cabe destacar, que la norma prohíbe a las entidades la Administración Pública la destrucción de la información que posean, la cual deben remitir al Archivo dentro de los plazos establecidos en la ley (art. 21). Sin embargo la norma habilita al Archivo Nacional a destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información, y de conformidad a las normas por las que se rige el Archivo Nacional.

La Ley 27.806 ha sido reformada por la Ley 27.927. El articulado vigente es el Texto Único Ordenado N° 27.806, con el mismo nombre (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003.<sup>37</sup>

Actualmente se encuentra a estudio un Proyecto de Ley de Radio y Televisión. La versión final que obtuvo el dictamen aprobatorio de la Comisión del Congreso en abril del año 2002 consta de 159 artículos, cuatro disposiciones complementarias, cuatro finales y tres derogatorias. Sin embargo, hasta el momento aún no fue sometido al debate final en la sesión plenaria del Congreso, trámite que fue postergado en reiteradas oportunidades.

En dicho Proyecto se desarrolla la regulación de todos los Servicios de Difusión, dentro de los cuales según la actual Ley de Telecomunicaciones se encuentran no solo los Servicios de Radiodifusión (radio y televisión), sino también los Servicios Públicos de Difusión y los Servicios Privados de Difusión.<sup>38</sup>

## II.2. Libertad de prensa y expresión

La libertad de *opinión, expresión y difusión del pensamiento* están contempladas en el primer inciso del art. 2 que ya fuera mencionado en a).

---

criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla; información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.

<sup>37</sup> La ley en su texto ordenado está en la página web <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/tuo.php>

<sup>38</sup> PERLA ANAYA, José: "Gestación e interrupción de la Ley de Radio y Televisión". Artículo publicado en la página web <http://www.veeduria.org.pe/articulos/perla.htm>

El inciso 4 de ese mismo artículo, establece que se considera como delito “toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación”. A su vez dispone que los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social son tipificados en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

El inciso 7 protege el derecho al honor, la buena reputación, a la intimidad personal y familiar así como a la voz y a la imagen propias.

Dentro de ese contexto establece que cualquier persona afectada por afirmaciones inexactas o que fuera agraviada en cualquier medio de comunicación social, *“tiene derecho a que éste se rectifique en forma gratuita, inmediata y proporcional, sin perjuicio de las responsabilidades de ley”*.

En cuanto al secreto y a la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, la Constitución dispone que *“las comunicaciones, telecomunicaciones o sus instrumentos sólo pueden ser abiertos, incautados, interceptados o intervenidos por mandamiento motivado del Juez, con las garantías previstas en la ley”*. Agrega que debe guardarse secreto respecto de los asuntos ajenos al hecho que motiva su examen.

También establece que *“Los documentos privados obtenidos con violación de este precepto no tienen efecto legal. Los libros, comprobantes y documentos contables y administrativos están sujetos a inspección o fiscalización de la autoridad competente, de conformidad con la ley. Las acciones que al respecto se tomen no pueden incluir su sustracción o incautación, salvo por orden judicial”*.

Por último, el 18 del art. 2 de la CN garantiza el derecho de toda persona a guardar el secreto profesional.

Cabe destacar, que por Resolución Legislativa 13282 (15.12.59) se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo art. 19 se reconoce el derecho de todo individuo a la libertad de opinión y expresión. El mismo incluye el de no ser molestado por sus opiniones y el de investigar y recibir información y difundirlas.

El Estado peruano suscribió también la Declaración de Chapultepec el 12 de febrero del 2001, que fue adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión en México DF, el 11 de marzo de 1994, en cuyos principios se dispone que *“...toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos”*; y que *“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”.*

Por otro lado, en los Principios de Lima, documento suscripto en Lima el 16 de noviembre de 2000<sup>39</sup>, se conviene respecto de varias cuestiones relacionadas con el acceso a la información. Entre ellas se alude al acceso a la información como derecho humano y como *“derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio”.* En particular refiere al periodismo y el acceso a la información y se establece que *“Es obligación de los gobiernos garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación. Con este fin, a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados”.* En cuanto a protección de las fuentes periodísticas se establece que *“Ningún periodista puede ser obligado por el poder judicial o cualquier otro funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales”.*

El Código Penal establece en su Art. 165: *“El que, teniendo información por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o ministerio, de secretos cuya publicación pueda causar daño, los revela sin consentimiento del interesado, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con 60 a 120 días multa”.*

El Código Procesal Civil en el Art. 220 señala un principio procesal, según el cual: *“Nadie puede ser compelido a declarar sobre hechos que conoció bajo secreto profesional o confesional y cuando por disposición de la ley pueda o deba guardar secreto”.*

---

<sup>39</sup> Instrumento firmado por ABID HUSSAIN (Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU); SANTIAGO CANTON (Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA); ROBERT COX (Primer Vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa ); RAFAEL MOLINA (Presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la Sociedad Interamericana de Prensa ); ENRIQUE ZILERI (Presidente del Consejo de la Prensa Peruana); SAMUEL ABAD (Defensoría del Pueblo, Perú ); FRANCES D’SOUZA (Westminster Foundation for Democracy, Reino Unido ); MALCOLM SMART (Human Rights Watch, Estados Unidos ); SANDRA COLIVER (Fundación Internacional de Sistemas Electorales, Estados Unidos); HANS LANDOLT (Instituto de Defensa Legal, Perú ); HUGO GUERRA (Diario El Comercio, Perú ); KELA LEON (Consejo de la Prensa Peruana, Perú ); GONZALO QUIJANDRIA (Apoyo Comunicaciones, Perú); MABE ARCE (Embajada Británica en el Perú. ); MARTINE ANSTETT (Relatoría de Libertad de Prensa Naciones Unidas); LUIS PEIRANO (Pontificia Universidad Católica del Perú).

### II.3. Jerarquía de los tratados internacionales

Según lo dispuesto por el art. 55 de la CN, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Los tratados que versen sobre Derechos Humanos; Soberanía, dominio o integridad del Estado; Defensa Nacional y Obligaciones financieras del Estado, antes de su ratificación por el presidente deben ser aprobados por el Congreso (art. 56).<sup>40</sup>

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

Por otro lado, Perú ratificó en fecha 14 de septiembre del 2000 la la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la cual en su artículo 27 establece que un Estado Parte de la Convención, *“no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”*.

---

<sup>40</sup> También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

### III. ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS

*Los medios de comunicación: 1) le dicen al hombre de masa quién es: le prestan una identidad; 2) le dicen qué quiere ser: le dan aspiraciones; 3) le dicen cómo lograrlo: le dan una técnica; 4) le dicen cómo puede sentir que es así, incluso cuando no es: le dan un escape (Wright Mills, 1957).*

#### III.1. Obstáculos

##### III.1.1. Aspectos Culturales y Sociales

III.1.1.1. Actitud de la sociedad civil y ONGs frente al Acceso a la Información.  
Falta de ejercicio del derecho.

##### III.1.1.1.1. Etapa del gobierno de Fujimori:

Cabe destacar que ya durante el gobierno del Fujimori –que se caracterizó por su autoritarismo y represión y restricción de la libertad de prensa- y desde 1993, el ciudadano en teoría podía pedir información pública al estado, sobre la base de lo establecido en la Constitución Nacional, que instauró el proceso del hábeas data, que permite al ciudadano recurrir a la justicia si el estado le deniega información pública. Ese derecho fue reglamentado por la ley 26.301 de Hábeas Data del 3 de mayo de 1994.

A pesar de ello, en general, la utilización del recurso de hábeas data fue precaria. Según lo establecido en un informe de la Defensoría del Pueblo de septiembre del 2001, fueron pocos los casos en que se utilizó el habeas data para obtener información. Basa su afirmación en el hecho de que únicamente tres casos fueron resueltos de manera positiva por el Tribunal Constitucional; sin embargo no fueron los únicos presentados, ya que entre 1995 y 2001 fueron interpuestas 15 acciones ante dicho tribunal. A nivel judicial fueron aislados los casos en que se utilizó esa herramienta, y muy pocas las ocasiones en que se admitió (por ejemplo, en materia ambiental, dos hábeas data fueron resueltos favorablemente).

Entre las causales se mencionan en el informe de la Defensoría los costos del proceso, la falta de conocimiento del derecho y de sus mecanismos por los ciudadanos. Sin embargo, también pudo incidir la larga tradición en el país de “reserva” de la información, que fue gobernado por mucho tiempo desde el

Servicio de Inteligencia Nacional. El periodismo y las ONGs tampoco presentaron pedidos de información, amparándose en la garantía constitucional<sup>41</sup>.

En el caso de los periodistas esto pudo deberse entre otras a las siguientes causas:

- Preferencia en obtener la información de un modo informal o por vías confidenciales
- Falta de practicidad en recurrir a un estado y sistema judicial eminentemente autoritarios
- Falta de resonancia entre los actores que manipulan los medios

Así, en términos generales, las causas de la falta utilización de las herramientas para obtener la información durante esta etapa, podrían resumirse en la vigencia de la “cultura del secreto” en la administración pública y el sistema autoritario, situación que fue consolidada y correspondida por la actitud de la sociedad civil, que mostró desinterés en el uso de ese derecho.

#### III.1.1.1.2. Etapa “post Fujimori”

Actualmente, si bien se produjo un cambio favorable a partir de la caída de Fujimori, algunos periodistas encuestados manifestaron su preocupación ante el “régimen blando” del actual presidente Toledo, quien no se pronuncia sobre temas relevantes y muestra una tendencia crítica hacia pedidos de información efectuados por la prensa y los medios, que son interpretadas como “fiscalizaciones”.

En cuanto a la ley de acceso a la información, durante la etapa posterior a la caída de Fujimori, la clase política apoyó el dictado de una ley de acceso a la información. Sin embargo los motivos no estaban dados tanto porque tuviera propuestas concretas sobre el contenido de la ley, sino porque “era una fruta obligada de la primavera democrática”, ya que la sociedad reclamaba un gobierno abierto.

Sin embargo a partir del 2000 fue impulsada –fundamentalmente por el Consejo de Prensa- una corriente para promover el dictado de la ley de Acceso a la Información. El Consejo promovió, por ejemplo, los Principios de Lima, suscriptos por organizaciones internacionales periodísticas y de la sociedad civil.

Durante la etapa posterior a Fujimori, comienza entonces la discusión sobre la Ley de Acceso a la Información, con varias propuestas presentadas (9 Proyectos en total) ante el Congreso, a un Grupo de Trabajo sobre Transparencia

---

<sup>41</sup> UCEDA, Ricardo (Director del Instituto de Prensa y Sociedad – IPYS): “Perú: El acceso a la información busca acceder a la población”.

de la Actividad del Estado, y crece el interés en el tema. Ello se debió no sólo a las consecuencias de régimen Fujimori, sino también a la amplia difusión a través de videos y otros medios de los actos de corrupción cometidos durante su gobierno. Los movimientos de anticorrupción recién surgieron en el año 2000, y a partir de allí la sociedad civil ajena al Consejo de Prensa, asumió el tema del acceso a la información como propio.

Durante la discusión del Proyecto de la ley que fue promulgada en agosto del 2002, el Consejo de Prensa (que se constituyó en el promotor principal de una mesa de debate integrada también por la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Acceso a la Información – OACI, organismo técnico del Instituto Prensa y Sociedad - IPYS) hizo el seguimiento y difundió el proceso, y con el apoyo del gobierno británico organizó una campaña sostenida de divulgación cultural del derecho a la información.

También en forma más reciente, la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, promovió una campaña para criticar la oferta actual de programas de radio y TV, por sus contenidos corruptos y mediocres. Ello a fin de respaldar un proyecto de ley de Radio y Televisión de la Veeduría.

La gran diferencia entre la época actual con la década pasada, es que la prensa, representada en el Consejo de Prensa es el sector más interesado en el tema del acceso a la información. Las demás ONGS, no vinculadas a la prensa, aún no se muestran muy interesadas. Una de las causas podría encontrarse en las dificultades que tienen las organizaciones de la sociedad civil para seguir una línea de trabajo en forma continua, debido entre otros factores a la falta de recursos suficientes y especialización adecuada. A modo de ejemplo podemos citar el caso del Consejo de Prensa, que promueve la divulgación del derecho a informarse mediante seminarios y campañas. Sin embargo, si bien asesora a ciudadanos cuyas demandas por pedidos de información se vieron frustradas, derivándolos a la Defensoría del Pueblo -quien intercede ante el Estado pero no puede litigar contra él- carece de un departamento técnico para juicios contra el estado.

Por último cabe destacar algunos comentarios efectuados por periodistas encuestados por las autoras del presente trabajo de investigación, con relación a la utilización o invocación de leyes de acceso a la información para obtener información.

Algunos de ellos afirmaron haber utilizado las leyes con resultados disímiles. Así, en ciertos casos obtuvieron resultados negativos y en otros parciales, debido por ejemplo, a *“normas legales que condicionan las propuestas”*. En otros, tuvieron éxito en más del 50% de los casos, pero siempre fuera de los plazos legales.

Sin embargo algunos periodistas o medios no las invocaron, debido a que encontraron el “*trámite engorroso*”.

Es interesante señalar que en ciertos casos, cuando los periodistas solicitantes comenzaron a hacer referencia en la carta de solicitud de información, que el pedido se basaba en la ley de acceso a la información, los destinatarios de la solicitud, se vieron obligados a atender los pedidos, si bien con demoras y trabas, que solamente se franqueaban ante la insistencia del solicitante apelando a la ley.

#### III.1.1.2. Cultura del ocultamiento en la Administración pública y empresas que prestan servicios públicos

- a. El funcionario se siente “dueño” de la información, motivo por el cual la entrega en forma discrecional y según su conveniencia política. Cuanta mayor retención de información realiza el funcionario, mayor es la retención de poder.
- b. Fijación de pautas y criterios de comunicación de una dependencia en forma vertical por la máxima autoridad, lo cual implica que ante cambios de autoridades máximas, cambia también la política comunicacional. “Se cambian las reglas de juego” y el periodista debe “adaptarse” a la nueva política. No hay lineamientos claros, perdurables.
- c. Falta de voluntad de los empleados de dependencias públicas en entregar información, originada frecuentemente en el temor a repercusiones perjudiciales para su persona por parte del jefe o empleador, sanciones e incluso la pérdida del empleo.
- d. Desorientación de los propios funcionarios públicos acerca del órgano o funcionario que debe dar los criterios para hacer pública o restringir la información solicitada; desconocimiento de los parámetros para determinar qué información es de acceso público.<sup>42</sup>
- e. Desconocimiento profundo de los funcionarios sobre la obligación del estado de archivar correctamente la información y entregarla a todo el que la solicite.

---

<sup>42</sup> Fuente: Conclusiones de Taller de la OACI con funcionarios públicos que aplicarán la Ley de Transparencia y Acceso a la información. Versión completa en: <http://www.ipyspe.org.pe/oaci/mesaredonda.doc>

- f. Falta de compromiso de las empresas que prestan servicios públicos a respetar y garantizar el acceso a la información. No están dadas las condiciones para que los periodistas puedan acceder a información puntual. Se considera información suficiente, las comunicaciones oficiales que emite la empresa. Todo pedido accesorio, aclarativo, es tomado como “fiscalizador” y rechazado.

#### Consecuencias:

- a. Inexistencia de un registro centralizado y actualizado de las personas que trabajan en el aparato estatal.<sup>43</sup>
- b. Falta de sistematización de la información, que dificulta la búsqueda; oficinas repletas de documentación sin clasificar, rotular, ordenar, organizar ni sistematizar; documentos oficiales adulterados, alterados y destruidos.
- c. Falta de entrecruzamiento de datos en forma generalizada, que dificulta la realización de un análisis profundo acerca de cuestiones relacionadas con el manejo del estado, las cuentas públicas, gestión de las distintas dependencias públicas. El acceso a esta clase de información (no cotidiana o de primicia) es idéntico para todos los periodistas y medios de comunicación.
- d. Es habitual que ante un cambio de funcionarios estatales, los salientes “se lleven” o “destruyan” documentos que registren el quehacer estatal de un funcionario. Un caso que prueba la importancia de contar con información y documentos sobre la actividad de funcionarios salientes, fue el de los videos que el propio Montesinos grabó sobre su actividad “corrupta”, que dejaron al descubierto actividades ilícitas (ante el alejamiento intempestivo del poder, Montesinos no pudo esconder o destruir todos los videos por él filmados, lo que permitió que fueron ser vistos por sus sucesores).

#### Documentos e información con mayor grado dificultad de acceso<sup>44</sup>:

##### a. Funcionamiento del Estado:

- Información sobre el funcionamiento del Estado en general. Mayor dificultad de acceder a los asuntos funcionales u operativos (donde podría detectarse “lobbies” o corrupción), que a los datos agregados.
- Información de los municipios, ministerios y gobiernos regionales. Estos signan de información secreta todo lo referido a inversiones, licitaciones y sueldos. Generan mucha información de “imagen” del

---

<sup>43</sup> Véase (2).

<sup>44</sup> Según fue manifestado por algunos de los periodistas encuestados por las autoras de este Proyecto de investigación.

organismo, pero no de sus movimientos internos, que para ellos es información “reservada”.

b. Empresas:

- Se dificulta el acceso a proyectos o planes que no están terminados (incluso en los casos de empresas públicas en los que hay obligación de informar, como en el de las reguladas por el mercado de valores).
- El regulador del mercado de valores se interesa más en conocer burocráticamente todo lo que pasa con las empresas bajo su competencia, que en divulgar esa información al mercado (finalmente la razón de ser de esa regulación es que haya transparencia en el mercado, y no que los funcionarios sepan todo), y brinda el estatus de “información reservada” (para el mercado, inversionistas, no para los burócratas) a información que no debería serlo.
- Casos de empresas que se negaron a brindar información<sup>45</sup>:
  - Empresa aérea estatal TANS (administrada por la Fuerza Aérea del Perú): negó a entregar información sobre un avión accidentado.
  - Administradoras de Fondos de Pensiones (empresas privadas que dan servicios públicos y se encuentran sometidas a la ley de acceso a la información): se negaron a recibir solicitudes de información orales.
  - Banco de la Nación: denegó información sobre cuentas de entidades públicas.
  - Empresa de teléfonos que monopoliza el mercado de telefonía fija en Perú (Telefónica): demora en la respuesta a una solicitud presentada.

### III.1.1.3. Cultura del secretismo

Cultura de la “conveniencia y discrecionalidad” y del “secretismo” en la administración pública, acentuada en el nivel estatal y municipal. Con la excusa de razones de “seguridad nacional”, se traba el acceso de periodistas a informaciones de interés público<sup>46</sup>.

Se informa lo que “conviene” y se oculta lo que perjudica; lo mismo ocurre con las empresas públicas, que están sujetas a regulaciones de transparencia de información.

---

<sup>45</sup> Según surge de los dichos de uno de los encuestados.

<sup>46</sup> Entrevista con Jaime Bayly publicada en la página web: [www.blue-met-bleu.com](http://www.blue-met-bleu.com) .Media

#### III.1.1.4. Desconocimiento por los ciudadanos del derecho de acceder a la información en poder del Estado. Falta de capacitación de las organizaciones civiles

Otro factor que atenta contra el ejercicio de este derecho es el desconocimiento que tiene la mayoría de las personas acerca de su significado y de los mecanismos para acceder a la información. Desconoce por ejemplo cual es la información que se considera pública y la reservada; tampoco sabe que no puede exigir al Estado la información que no sea aquella que esté en sus manos al momento de presentar la solicitud; cuales son los organismos a los que debe dirigirse y cuantas instancias posee el proceso; cuales son las vías judiciales que posee una vez agotada la vía administrativa.

Así, aunque en teoría el derecho a informarse está al alcance de todos, la mayoría lo desconoce y no lo pone en práctica. A su vez, las ONGs no están suficientemente capacitadas para contribuir a su ejercicio y asesorar a los ciudadanos que quieren ejercer su derecho a informarse.

#### III.1.1.5. Altos Niveles de Corrupción. Ocultamiento de delitos y hechos de corrupción en el gobierno

Una de las causas fundamentales de la obstaculización en el conocimiento y divulgación de la información de las actividades gubernamentales, y la no entrega y/o destrucción de documentos oficiales, es el ocultamiento de delitos y hechos de corrupción.

A su vez, la existencia de una complicidad simétrica entre los medios de comunicación y el poder político, en el cual es funcional el manejo cerrado de la información, dificulta investigaciones transparentes o independientes sobre las actividades del gobierno.

Reflexión sobre los últimos eventos en Arequipa, Perú. *"¿Qué es lo que falló? Probablemente la causa primera del fracaso de esa tímida modernización emprendida en América Latina haya sido la corrupción, que, como ocurrió en el Perú en la década de los noventa, vació de contenido los intentos modernizadores, al utilizarlos como una mera cortina de humo para tráficos delictivos y el saqueo de los recursos públicos. Y la mejor prueba de ello es que en Chile, el país donde la modernización de la economía se hizo de manera más transparente y efectiva (con escasos episodios de corruptela), ella ha impulsado un crecimiento que es un modelo para el resto del continente."*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Entrevista a Vargas Llosa, realizada por José Luis Renicke.

### III.1.1.6. Democracia débil e inestable

- a. Una Nación extremadamente presidencialista: por ejemplo, El “Montesinismo” cubrió todas las instituciones tutelares del estado (Poder Judicial, Poder Legislativo) y todo el gobierno; incluso las municipalidades, a las que les fue quitando el poder que tenían.
- b. La preocupación de los periodistas ante el “régimen blando” del actual presidente Toledo, quien no se pronuncia sobre temas relevantes y mantiene silencio.<sup>48</sup>
- c. La tendencia del gobierno a criticar las fiscalizaciones.
- d. Una democracia endeble; necesidad de una mayor democratización de la sociedad.

### III.1.1.7. Desconocimiento mutuo y distancia cultural entre los distintos sectores de la sociedad

Existe un desconocimiento de las características y necesidades de los diferentes sectores de la población, generados por las grandes distancias que separan a los peruanos de diferentes regiones, clases sociales y culturales. Existencia de una tradición pre-hispánica centralizada, autoritaria y teocrática. Es también parte de la responsabilidad del periodista ser lo más cercano posible a la realidad que está construyendo.

### III.1.1.8. Actitud pasiva de la sociedad frente a los medios de comunicación

Si bien la sociedad en general no se interesa por la conducta de los medios de comunicación, está pendiente de los mismos, convirtiéndose en un consumidor pasivo. Sin embargo, existe una tendencia en la sociedad a debatir acerca de la mala calidad de los contenidos de los medios y la “corrupción informativa”.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Julio Cotler, Agencia Perú, octubre del 2003: “Cuando el presidente dice “déjenme trabajar”, está diciendo que no quiere ninguna crítica. Esto no es posible en un país que se dice democrático”.

<sup>49</sup> Campaña AFIRMA tus derechos, convocada por la Veeduría Ciudadana (institución de la sociedad civil conformada por la Asociación de Comunicadores Sociales, Foro Educativo, Instituto de Defensa Legal, Asociación Civil Transparencia, Asociación Peruana de Facultades de Comunicación Social, Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos, Instituto Derecho de las Comunicaciones, Comisión Nacional de Medios de Comunicación Social, Defensoría del Pueblo y UNICEF-Perú) convocada para el mes de agosto pasado, para expresar la crítica a la oferta de radio y televisión de contenidos mediocres y corruptos, para dar respaldo al Proyecto de Ley de Radio y Televisión.

### *III.1.2. Obstáculos referidos al Estado*

#### III.1.2.1. Interrelación manifiesta entre los medios de comunicación y los gobiernos de turno

- a. Dependencia de los medios frente a los cambios de gobierno: en la mayoría de los medios de comunicación masivos, fueron sustituidos los dueños con los nuevos gobiernos: tanto en TV como en los diarios se cambió de dueño y algunos chichas (diarios de chismes y/o faranduleros) fueron vendidos a Montesinos para apoyar la reelección del “chino” (Fujimori).
- b. Adquisición de los canales de televisión por los gobiernos: por ejemplo, en la época fujimorista (1990-2001) estuvieron comprados por el gobierno, y actualmente todos sus antiguos dueños están presos o fugados. Ahora algunos medios tienen nuevas administraciones y están intervenidos judicialmente, lo que se denuncia por los periodistas como una nueva “amistad” entre el gobierno actual y los dueños de los canales.
- c. Utilización de los medios como plataformas para manipular a la sociedad.

#### III.1.2.2. Uso indebido de fondos del Estado contra la prensa independiente

Durante el gobierno de Fujimori, el Gobierno utilizó indebidamente recursos económicos estatales para realizar campañas difamatorias y de hostigamiento contra periodistas independientes. Por ejemplo, la periodista Cecilia Valenzuela, fue objeto de un continuo seguimiento por personas pertenecientes a servicios de inteligencia, a raíz de investigaciones que efectuó sobre el tráfico de armas para la guerrilla colombiana, las que desataron ataques desde medios cercanos al gobierno (sobre todo los medios chichas).

Frente a esta situación el IPYS, Amnesty Internacional y otros organismos nacionales e internacionales, denuncian este hecho y demandan el cese de las acciones intimidatorias y difamatorias y el respeto del derecho a la información que tienen los periodistas y los ciudadanos.

#### III.1.2.3. Ausencia de personal calificado para valorar, clasificar y entregar la información en los organismos públicos y administraciones públicas

La decisión en esta materia la toman los que tienen menos capacitación. No existen guías para la entrega de información y se bloquea el acceso a la información cuando temen que su entrega les provoque un perjuicio.

**Véase también III.1.1.2.**

### *III.1.3. Aspectos económicos*

#### III.1.3.1. Inadecuado manejo económico de los canales

La sumisión a los regímenes políticos no aumenta el “rating” ni tampoco implica la obtención de ganancias económicas. Por el contrario en muchos casos provoca el endeudamiento, como en el caso del Canal 9, que estuvo endeudado al borde la quiebra; para paliar dicha situación su dueño traspasó el 70 % de sus acciones al “broadcaster” mexicano Ángel González (conocido como “Fantasma”, por manejar sus negocios a través de terceros), respetuoso de la línea de connivencia que existió entre Vera y Montesinos. Este endeudamiento y la inseguridad de los pagos a periodistas y la presión de la pérdida de trabajo, fueron utilizados para “manipular” a los periodistas y la información que éstos tenían.

#### III.1.3.2. Falta de independencia económica de los periodistas

Esto dificulta la realización de su labor como periodistas, acorde a criterios propios y al Código de ética del periodista.

#### III.1.3.3. Anuncios publicitarios como fuente de ingresos económicos

Los medios deben recurrir a los anuncios publicitarios para obtener ingresos económicos, para poder subsistir. Los anunciantes frecuentemente fijan pautas o “tiran línea” respecto del tratamiento de ciertos temas, apoyan a políticos y/o medidas determinadas adoptadas por ellos. Esto genera una marcada dependencia respecto del anunciante.

#### III.1.3.4. Discrecionalidad en el reparto de publicidad oficial

Se privilegian los medios de mayor audiencia en desmedro de los más chicos, para difundir las actividades, novedades y campañas de los gobiernos de turno, tanto a nivel nacional, provincial como municipal. Esta situación se incrementa durante los períodos electorales.

#### III.1.3.5. Presiones de grupos económicos y empresarios de tráfico de armas para las guerrillas y comercio de coca en los medios

Los periodistas encuestados destacaron la influencia ejercida en los medios por los empresarios de tráfico de armas y comercio de coca, para silenciar las investigaciones realizadas en su contra, debido al poderío económico que representan. Algunos periodistas han manifestado que si bien ejercen su influencia en forma tangencial, “ésta siempre se hace sentir”.

Las investigaciones sobre ambas actividades se tornan sumamente peligrosas y dificultosas. La divulgación de algunos resultados ha provocado no

sólo el desarraigo y protección internacional del periodista involucrado, sino incluso amenazas y la muerte de allegados y familiares.

### *III.1.4. Obstáculos referidos a los Medios de Comunicación*

#### III.1.4.1. Marcada autocensura de los medios de comunicación privados y públicos

- a. Presiones de gobiernos de turno: Varios periodistas denuncian censuras provenientes de gobiernos de turno, así como de consignas empresariales muy concretas.

A pesar de la gran variedad de programas de radio y TV periodísticos y la existencia de diarios de amplia circulación, durante los últimos años se percibió poca imparcialidad.

Actualmente existe uno sólo diario realmente opositor (La Razón), rotulado como diario “fujimorista” donde se leen críticas al gobierno actual. En la TV, el que más critica al gobierno actual es el canal 2, Frecuencia Latina, que presenta diariamente a César Hildebrandt, y los domingos a la noche, el programa “VENTANA INDISCRETA”, conducido por Cecilia Valenzuela. El factor común en todos los demás programas televisivos es el “antifujimorismo”, que sirve para que se formen ciertas alianzas con el gobierno de turno. Algunos periodistas manifiestan su esperanza de que conforme pasen los meses, estos programas se dediquen también a fiscalizar al actual gobierno y no solo al anterior.

Se percibe una mayor independencia en radios: existen dos emisoras principales:

Radio Programas del Perú y Cadena Nacional del Perú. En líneas generales tienen una línea independiente.

Hasta en el gobierno actual se habla de “negociación” de la línea informativa” (denuncias de Pedro Arbulú, ex directivo de Panamericana Televisión y amigo personal del prófugo Ernesto Schutz) sobre supuestas presiones por parte del jefe de Estado, para cambiar la línea editorial.<sup>50</sup>

Es así, que en su ponencia reciente en el Foro Internacional Cátedra UNESCO Comunicación y Paz ( 8 y 9 del 10 del 2003) Jacqueline

---

<sup>50</sup> [www.agenciaperu.com](http://www.agenciaperu.com) , 7 de octubre 2003

Fowks de la Flor<sup>51</sup> hace un llamado de alerta con respecto a la relación de los medios de comunicación y el poder político actual, citando algunos casos recientes en Perú, por ej: a) Las constantes apariciones de Genaro Delgado Parker en ceremonias y actividades protocolares en Palacio de Gobierno, cuando la administración de Panamericana TV está aún en litigio. b) La entrevista que concedió en su casa el presidente Alejandro Toledo al programa Panorama hace un par de meses, cuando previamente se había negado a ese tipo de exclusivas solicitadas por otros medios y cuando eventualmente solo acepta entrevistas para grandes cadenas como la BBC<sup>52</sup> y CNN<sup>53</sup>. La periodista resalta que ante estas relaciones entre los medios y el poder político la responsabilidad del profesional periodista es insuficiente cuando los empresarios de medios, los gestores, los políticos y los funcionarios de la administración negocian sus intereses, por acción o por omisión.

- b. Presiones del propio medio que pertenece a un grupo de poder condicionado por el poder político
- c. Decisión de los editores de publicar o no una nota periodística: En opinión de uno de los encuestados, *“no existe una discusión entre periodistas y editores sobre las razones de los editores para en algunos casos decidir publicar y en otros no una nota periodística. En general en el periodismo de cobertura diaria, los periodistas reciben sus comisiones de trabajo sin opinar, bajo la premisa de que el editor es el que manda y no debe ser contradicho. Es un ambiente que favorece bastante la autocensura”*.
- d. Autocensura de los propios periodistas a partir del reconocimiento de los propios límites y censura interna y externa al medio: la externa signada siempre por los anunciantes... *“hay anunciantes sagrados a los que no se puede tocar ni con el pétalo de una rosa”*; los internos, marcados siempre por amigos de los dueños del medios y empresas afines.

---

<sup>51</sup> Jacqueline Fowks es periodista, licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Obtuvo una maestría en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como corresponsal en el Perú del diario Reforma de México desde septiembre del 2000. En ese año publicó el libro ‘Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales del 2000 en el Perú’. Es profesora de la Universidad de Ciencias Aplicadas y de la Universidad Católica.

<sup>52</sup> Concedió una entrevista a Denise Bacoccino durante la visita del presidente brasileño Luis Inacio Lula da Silva, realizada a fines de agosto de 2003.

<sup>53</sup> Concedió una entrevista a Jorge Gestoso durante su visita a Stanford en junio pasado.

- e. Presiones de las fuentes involucradas que buscan evitar se divulguen los casos de corrupción.

#### III.1.4.2. Manejo discrecional de los medios, por parte de los dueños de turno

Eso fue muy marcado en la época “fujimorista”. Los medios fueron utilizados también para cometer delitos.

Se crearon maniobras para desprestigiar a periodistas críticos y se procedió a la venta de líneas periodísticas a la mafia, con la finalidad de silenciar a opositores, llegando incluso a apelar a maniobras psicóticas para inventar argumentos y conspiraciones con el fin de destruir la credibilidad y la reputación de periodistas. En la época de Fujimori y Montesinos, la consigna era clara: “destrozar” a periodistas opositores.

Según una investigación documentada con video, en 1998 el Canal 9 era el único medio televisivo que no había caído bajo la tutela del asesor de Fujimori, Vladimiro Montesinos. En un acta judicial que transcribe el contenido del video N° 1197–1198 rotulado como “Reunión Dr.- Borobio-Julio Vera” (dueño de Canal 9 - se aprecia como Julio Vera Abad, dueños del canal) “vendió” el programa de investigación “Sin Censura” y la base independiente del área periodística de ATV, que encabezaban los periodistas Cecilia Valenzuela y Luis Iberico, a cambio de 100.000 U\$S mensuales. Dicha cuota fue cobrada puntualmente desde octubre 1998 hasta julio de 2000, cuando Fujimori fue reelecto. El programa “Sin Censura” fue cerrado el domingo 11 de octubre de 1998 y días después fue levantado el noticiero que dirigía Luis Iberico. Este era el aporte para mantener fuera de la televisión a Valenzuela, la misma que había empezado a investigar el tema de Cajas y armas. En el mismo video Vera solicita a Montesinos ayuda para “destruir” penalmente al periodista César Hildebrandt. *“Así nosotros estábamos entre el problema de censura, la fiscalización y el de llamadas, además de problemas de presupuesto”* recuerda el periodista. Ante la falta de compromiso mostrada por el dueño del canal, el periodista decide resolver el contrato. Vera Abad se había comprometido a brindar un soporte logístico y financiero para la realización del espacio periodístico, pero no cumplió con su palabra. El dueño, que provocó la renuncia adrede trata de sacar provecho económico y entabla una demanda por 250.000 U\$S. Vera Abad, según consta en el mismo video pidió a Montesinos “destronar” a Hildebrandt. En respuesta se le ofrece “ derivar” la denuncia a la “sala adecuada”.

Después de casi dos años de proceso judicial, la Primera Sala Civil de Lima no ha logrado resolver la demanda entablada contra Hildebrandt<sup>54</sup>. Tras la difusión del video, Vera se fugó del país y está actualmente prófugo. El Procurador Vargas Valdivia lo considera como el principal responsable.

---

<sup>54</sup>[www.agenciaperu.com](http://www.agenciaperu.com) 7 de octubre del 2003.

### III.1.4.3. Altos niveles de corrupción en los medios de comunicación

La corrupción está arraigada en los medios y los somete al régimen. Los utiliza para silenciar investigaciones o “deshacer” investigaciones en forma maliciosa, utilizando sólo ciertas partes del material (por ejemplo, investigación de Cecilia Valenzuela sobre la nacionalidad japonesa del presidente Fujimori, nacionalidad que nunca fue admitida por él. De la investigación fueron tomadas sólo ciertas partes, tergiversando el contenido) Esta “Corrupción Informativa” persiste hasta la actualidad.

### III.1.4.4. Desvirtuación del título legal de la autorización y licencia otorgadas a operadoras privadas de radio y televisión para prestar un servicio de radiodifusión

Este servicio está definido en la Ley de Telecomunicaciones como “un servicio privado de interés público”. El 12 de octubre del 2001 se conoció un video en el que aparece el empresario Ernesto Schutz, dueño de Canal 5 ( Panamerica de TV) recibiendo una suma importante de Vladimiro Montesinos, como pago de cuenta de los más de diez millones de dólares para someter a la empresa a los propósitos del gobierno de Fujimori.

### III.1.4.5. Manejo de información y contactos profesionales. Amiguismo

Se obtiene la información sobre la base de relaciones personales o contactos entre el periodista/ medio y la persona que está a cargo de una dependencia pública. La relación con las fuentes asegura un acceso fácil a las novedades, trascendidos, que luego son el pie para investigaciones más exhaustivas.

La mayor parte del periodismo de investigación se produce con fuentes confidenciales y buena parte el trabajo procede de personas que tienen una finalidad personal, política, muchas veces son subalternos. Dice Ricardo Uceda, en entrevista publicada en Boletín de Interprensa del IPYS: *“...muchas veces son personas que están al margen de la ley, son personas que han robado documentación y, de hecho, parte del material es obtenido ilícitamente, como por ejemplo, grabaciones. Aquí los puntos fundamentales son: 1) si la información es suficientemente relevante como para que merezca la pena ser publicada y 2) si nosotros realmente estamos haciendo un trabajo de búsqueda propio y consistente, de tal manera que nos lleve al uso de estos documentos en una circunstancia excepcional o extrema”*.

Los mismos periodistas alertan sobre el uso abusivo de esta práctica. Según Uceda *“La compra de documentos es una práctica incorrecta, indebida”*.

### *III.1.5. Amenazas, agresiones, chantaje y otras medidas coercitivas*

#### III.1.5.1. La utilización de amenazas físicas a la persona del periodista, a su familia o bienes, incluyendo ataques concretos, como factor de censura:

Estos mecanismos fueron muy utilizados durante la época del gobierno de Fujimori. Por ejemplo, amenazas telefónicas, mensajes escritos (Carta recibida por la Redacción del Canal 13, dirigida a Cesar Hildebrandt, conteniendo difamaciones y amenazas contra este periodista y otros; 1998: amenazas enviadas incluso por fax a asociaciones, como la recibida por la Asociación para los Derechos Humanos, donde se amenaza a Francisco Soberon, presidente de la APRODEH y vicepresidente de la FIDH.), atentados a la persona, intimidaciones, pérdida de las fuentes por publicar determinada información.

A su vez, a modo de ejemplo podemos señalar que entre los meses de abril y junio de 1998 se inician campañas injuriosas y difamatorias contra varios periodistas de reconocida trayectoria, y se asesinan a tres e intimidan a otros tantos, debido a sus colaboraciones en las investigaciones sobre las acciones supuestamente realizadas por un grupo para-militar, denominado Grupo Colina. También en ese año en el mes de noviembre, un juez en lo civil y penal de Yurimaguas, abrió instrucción contra 19 periodistas que habían emitido un comunicado en apoyo del periodista Pezo, denunciado injustamente por el delito de apología de terrorismo. En febrero y abril de 1999 existen intimidaciones, atentados contra la vida y otros actos intimidatorios en la ciudad de Jaén, y campañas periodísticas difamatorias. En los meses de abril y mayo de 2000 se intensifican las campañas del proceso electoral, que se ve enturbiado por denuncias de falsificaciones, adulteraciones y otros hechos fraudulentos del gobierno, motivo por el cual aumentan esas campañas difamatorias contra los periodistas.<sup>55</sup>

#### III.1.5.2. Intento de cierre de radios y corte de transmisiones de noticieros radiales

Solicitud de retiro de licencias de radioemisión presentada por políticos investigados ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con la clara intención de silenciarlos, como represalia de informes periodísticos, acusando comisión de delitos (por ejemplo, denuncia del periodista Felipe Carlos Calderón, director de Radio Líder, sobre la Solicitud de Alcalde Torres Málaga de retiro de licencia de dicha emisora. El alcalde en más de un foro público calificó a Radio Líder como "un peligro para sus intereses". Carta de Noticias).

---

<sup>55</sup> Perla Anaya , José y Romero Umlauff, Gustavo: "Informe sobre el estado del arte de los derechos de información y de la comunicación en Perú". Ed. AIDIC (asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y de la Comunicación). Informe 2000-2001.

Corte de transmisiones de noticieros radiales: por ejemplo, el noticiero radial Democracia, Radio de los Ángeles, Chepen, fue abruptamente sacado del aire, en momentos en que la periodista Juana Salirrosas Angulo informaba sobre la actitud de los dueños de la radio, quienes intentaron prohibirle su ingreso a la cabina de transmisión. A través del noticiero se denunciaron hechos de corrupción de autoridades y atropellos de derechos civiles por parte de las empresas que brindan servicios públicos como luz y agua.

El Presidente de la Filial Chepen de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP), Mendoza Díaz, informó al Comité de la Libertad de Prensa que se ha hecho costumbre la actitud prepotente y abusiva de la los propietarios de los medios con los trabajadores de la comunicación social, pues “ *frecuentemente atropellan los derechos de los periodistas y colocan a su medio a disposición de las autoridades de turno.*”

#### III.1.5.3. Suspensiones en los empleos. Difamaciones

Aquellos periodistas que han intentado defender sus valores, fueron suspendidos en sus empleos, difamados e insultados.

III.1.5.4. Existencia de la “Ley de Desacato”; también el Sistema penal vigente en la práctica, que en lugar de desestimar la denuncia de plano (cuando es absolutamente descabellada), le da trámite de manera amenazante. Ello implica incurrir en costos legales innecesarios y pérdida de tiempo que desvía la atención de la labor periodística.

#### *III.1.6. Silenciamiento y desinterés de las autoridades y de los medios a debatir la propuesta de Ley de Radio y Televisión*

La información y discusión acerca del tema de la propuesta de Ley de Radio y Televisión, presentada por Veeduría Ciudadana, que reivindica los derechos de las personas para acceder a una comunicación e información de calidad, plural, que garantice la formación de una opinión pública libre, fueron colocadas en el aire muy escasamente por los propios medios, a pesar de su importancia para ellos, las autoridades y la ciudadanía.

La discusión sobre este tema está excluida y no forma parte de la agenda pública actual. “*Ello podría mostrar un interés específico de resistencia que le dé valor y se podrá interpretar como una línea dura de oposición para que no sea discutida públicamente, quizás porque se sabía que la mayoría de la ciudadanía sí está apostando por la regulación.*”<sup>56</sup> América televisión se mostró en contra,

---

<sup>56</sup> Campaña ciudadana Afirma tus derechos, Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social. Página web: <http://www.veeduria.org.pe/campanas.htm>

mientras que Panamericana se manejó con cierta neutralidad (en programa Buenos Días Perú).<sup>57</sup>

## III.2. Fortalezas

*III.2.1. Existencia de normativa que promueve el Acceso a la Información:* que indicaría una mayor consolidación del proceso iniciado hacia una mayor transparencia en la gestión pública.

*III.2.2. Autodefinition del Periodismo actual como “periodismo sólido”:* tendencia a que los periodistas que tengan una posición concreta sobre un tema, deban aclarar que su posición es subjetiva y sustentarla. Es visto como ético que el periodista opine, pero siempre y cuando sustente su opinión.

Diferenciación entre “venta de opinión” (cuando todos los periodistas de un medio están con la misma opinión) y “columnas de opinión” (donde se sustenta la opinión vertida, generalmente por periodistas respetados).

*III.2.3. Participación activa de algunos periodistas en el tema de acceso a información, a través de quejas, denuncias y cartas,* que son enviadas también a organismos e instituciones internacionales, provocando apoyo a sus gestiones.

Cecilia Valenzuela (Testimonio periodístico): *“la política la ejerzo desde el periodismo, participo activamente en ella y vigilo, cuestiono y enfrento cuando tengo que hacerlo, como lo hice durante la dictadura de Fujimori. Un periodista tiene que hacer tres cosas: sospechar siempre, pero sospechar fundamentalmente del poder. Luego detenerse a hurgar, buscar a averiguar frente a cualquier cosa que alguien quiera ocultar. “Ocultar” desde la función pública. Tercero: No involucrarse, porque lo único que tiene un periodista es la credibilidad.”*<sup>58</sup>

*III.2.4. Activa participación de los periodistas y la ciudadanía en la difusión de la temática acceso a la información.*

Existe una intensa participación y aporte en denuncias, foros de debate y difusión del tema (conferencias seminarios, artículos publicados, etc.), que ponen el tema del acceso a la información en el orden del día:

- Denuncias en las notas de la prensa y ante organismos nacionales e internacionales, por presiones y persecuciones de las que son objeto los periodistas. Ej: Boletín Informativo de la Oficina de los Derechos Humanos del Periodista que informa sobre atropellos puntuales.

---

<sup>57</sup> Op. Cit. (13).

<sup>58</sup> Página web: [www.decideya.com](http://www.decideya.com) Testimonio Periodístico.

- Denuncias concretas sobre conductas de funcionarios: la periodista Cecilia Valenzuela denunció un supuesto reglaje del Consejo Nacional de Inteligencia (presidida por el Almirante Alfonso Panizo) contra su equipo periodístico. Esto produjo la renuncia del Sr. Panizo, Jefe del Consejo.
- Existencia y actividad importante de ONGs vinculadas a la comunicación:
  - Consejo de Prensa Peruana
  - IPYS: demandó que se respete el libre derecho a la información que tienen los periodistas y exigió que el gobierno actuante en septiembre del 2000 cese el acoso del que era objeto Cecilia Valenzuela, por los ataques que desde medios vinculados al gobierno, recibió la periodista por sus investigaciones sobre el tráfico de armas para las guerrillas. Ex periodistas de medios “chichas” denunciaron haber recibido dinero de los servicios de inteligencia gubernamentales para ensuciar a la periodista.
  - A su vez dentro de IPYS, la OACI, presenta pedidos concretos de información ante organismos y dependencias pertinentes, realizando un seguimiento y monitoreo de la presentación de la solicitud. Con ello intenta crear una cultura de la documentación del circuito de la información y de transparencia del sistema de búsqueda utilizado. En el seguimiento se explicita la cantidad de veces que se solicitó la información, si fue en forma oral o escrita, el tratamiento brindado en las oficinas públicas y la negativa de entregar la información solicitada, entre otras cosas.
  - Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social (campaña ciudadana AFIRMA tus derechos, por una comunicación de calidad): campaña desarrollada durante el mes de agosto del 2003, para respaldar la presentación de un proyecto de ley de radio y televisión, elaborado por iniciativa de los ciudadanos del Perú, para mejorar la calidad de programación y erradicar la corrupción informativa.

### *III.2.5. Apoyo Internacional*

Es llamativo el seguimiento y apoyo internacional del tema con relación al ejercicio de la actividad periodística en Perú (BU, OEA, SUP, KAS). La OEA, por Resolución N° 1753, de junio del 2000, hizo un llamado de atención por los maltratos y presiones recibidas por el gobierno de Fujimori a los periodistas, enviando un representante para que se discuta la implementación de recomendaciones que garanticen la independencia de los medios entre las autoridades vigentes, la oposición y la sociedad civil.

Amnesty International: For safety Cecilia : *“Amnesty International believes that the intimidation and harassment of Cecilia Valenzuela and other journalists uncovering stories compromising the authorities aims to restrict the fundamental right to freedom of thought and expression as set out in Article 19 of the*

*International Covenant on Civil and Political Rights and Article 13 of the American Convention on Human Rights, both of which have been signed by Peru.”*

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) manifestó su alarma y sorpresa ante un pedido de intervención judicial administrativa a un diario de Perú, el diario Expreso. Este diario fue declarado por la justicia como tercero civilmente responsable en el proceso judicial que se le sigue a su ex director Eduardo Calmell del Solar, a quién se involucró en actos de corrupción con el ex asesor de Fujimori, V. Montesinos. El presidente de la SIP, Roberto Cox, en carta al ministro de Justicia, Fernando Olivera, advirtió que la independencia editorial y política informativa de un medio de comunicación están íntimamente ligadas a la independencia económica y de administración por lo que una intervención *“coincide con acciones del mismo tipo tomadas por gobiernos dictatoriales en América dirigidas a coartar la libertad de prensa”*

### *III.2.6. Existencia de Instituciones para la lucha contra la corrupción*

Aunque la ciudadanía no observa grandes avances en dicha lucha (por ejemplo, de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría de la Nación, debido a la gran demora en los procesos y a la poca información existente sobre los mismos), existen procesos muy importantes, como los del tema de las FARC, de tráfico de armas, que involucra a Fujimori y Montesinos. Los periodistas denuncian que todo indica que Fujimori y Montesinos tuvieron tres meses para destruir documentación e información que los involucraba.

### *III.2.7. Libertad de expresión*

Si bien no se prohibió expresamente la libertad de prensa y de expresión en Perú, durante la época de Fujimori muchas veces fue expresada la preocupación acerca de la injerencia sobre libertad de expresión de parte de presiones políticas. (Por ej: Resolución 57 de Cámara de Representantes del 4 de octubre de 1999).

A su vez la caída de Fujimori en noviembre del 2000, puso término a una serie de mecanismos restrictivos y represivos de la libertad de prensa. Entre enero de 1996 y junio del 2001 fueron identificados 303 hechos ocurridos contra 260 periodistas y medios de prensa. Si bien en 1999 el número de casos disminuyó, en el 2000 se incrementó el número de casos reportados<sup>59</sup>.

Actualmente se alerta sobre la posibilidad de utilizar dicha libertad para cometer delitos. La actual Procuración de la Nación está siguiendo muy de cerca el programa de radio del ex presidente Fujimori, para controlar que no se cometa “Apología del delito”. Uceda resalta que, *...”la libertad existente permite que puedan haber una serie de expresiones periodísticas que incluso posibilitan que*

---

<sup>59</sup> Op. Cit. (12)..

*agentes de la corrupción, comprometidos con los actos ilícitos del régimen anterior, tengan en este momento un medio de expresión.*

## IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN<sup>60</sup>

### IV.1. Dirigidas al Estado

1. Correcta aplicación y mejora del marco legal correspondiente; reglamentar la ley de acceso a la información.
2. Simplificar y agilizar el procedimiento para pedir información. Mayor apertura de las dependencias públicas.
3. Establecer mecanismos de comunicación de la información, para obligar a las dependencias públicas a que den a conocer todos los documentos que producen.
4. Difusión del contenido de la Ley y la obligación que tiene los funcionarios públicos de cumplirla.
5. Provocar una mayor educación de funcionarios, empresarios de medios, periodistas y lectores acerca de los mecanismos de transparencia y su marco legal. Contar con personal idóneo y capacitado para la entrega de información.
6. Creación de un organismo que vigile o regule los medios: hay consenso en un sector importante de la sociedad civil, acerca de que se debe regular y que la sociedad civil debe ser el principal agente de la regulación; en menor grado deberían serlo los propios medios y el Estado. Según el resultado de consulta de Veeduría, el 43,7 % de la sociedad civil exige un ente regulador de la sociedad civil, que sea independiente. El Proyecto de Ley de Radio y Televisión propone la creación del Consejo Nacional de radio y TV, como ente regulador, con la finalidad no de censurar, sino de vigilar que no se vulneren los derechos ciudadanos a una información plural.
7. Incentivar el proceso de descentralización del país: reservar frecuencias de radio y TV para empresas locales y regionales, como asimismo emisoras educativas y comunitarias.
8. Sanción de la Ley de Radio y televisión.
9. Empleo de tecnologías modernas para acceder a la información, en especial, a través de las páginas web, a condición de que en ellas se vuelque toda la información disponible por la dependencia y no sólo aquella que se considera oportuna.
10. “Democratizar el espectro electromagnético”: las licencias a empresas de radio y televisión deben ser otorgadas por concurso público y no renovadas automáticamente, con participación de ciudadanía.

---

<sup>60</sup> Formuladas en base a lo expresado por los periodistas consultados y encuestados y material de artículos periodísticos.

11. Enfoque social en el uso de la información que prevalezca sobre el concepto mercantil o político; inversión de dinero estatal en medios o programas que tengan carácter educativo y cultural:
12. Distribución más equitativa de la inversión publicitaria estatal, y no sólo aporte a los canales de mayor audiencia.
13. Contar con un Poder Judicial que sea garantista de los derechos individuales.

## IV.2. Dirigidas a los medios de comunicación

1. Generar mayores condiciones de independencia y estabilidad para los periodistas con respecto a los propietarios de los medios de comunicación: por ejemplo, la fijación de una “Cláusula de Conciencia”, del P.L T Y TV.
2. Ética en el ejercicio de la profesión periodística.
3. Mayor denuncia de la denegación de información, a través de los propios medios y seguimiento a esas organizaciones que persisten en la negativa.
4. La prensa tiene que actuar con una agenda propia de los representantes de la democracia. Debatir con mucha intransigencia sobre el material que se publica y ser sumamente severos y drásticos con la defensa de una posible violación a las libertades informativas. El periodismo informativo, tiene que poner en su agenda temas que atañen a los gobernantes y que, eventualmente, pueden afectar la gobernabilidad. El periodismo debe asumir el compromiso de despegarse de agendas políticas. *“Una información que estuviera esclavizada a una plataforma política, a una agenda política específica, pienso que puede perjudicar, distorsionar y producir una serie de denuncias mal fundadas perjudicando al público y a la ciudadanía (Uceda).*

### **IV.3. Dirigidas a la sociedad civil y ONGs**

1. Crear conciencia en la sociedad acerca de que los medios prestan un servicio público y se les puede exigir veracidad e imparcialidad.
2. Cultivar la práctica de pedir información al estado a través de la ley; la ley obliga a los funcionarios a responder, lo que no ocurre si las preguntas se hacen de manera oficiosa o informal. La presentación frecuente de solicitudes de información muchas veces obliga a los funcionarios a actualizarse sobre lo que dice la ley.

# CAPÍTULO III

## URUGUAY

## CAPITULO III: URUGUAY

**Por Cornelia Schmidt-Liermann**

**Marco Legal: Marta B. Rovere**

### I. DATOS GENERALES

Superficie de Uruguay: 176.215 km<sup>2</sup>.

Población: 3.337.000

Idioma: español

Naturaleza del Estado: República Unitaria, dividida políticamente en 19 Departamentos

### II. MARCO LEGAL

#### II.1. Acceso a la información

Si bien el acceso a la información no está contemplado expresamente en la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay (“CNU”), como un derecho de los ciudadanos o habitantes del territorio, existen algunos artículos que interpretados conjuntamente reflejan tácitamente ese derecho.

Para ello puede tomarse como base lo expresado por el art. 72<sup>61</sup>, que hace referencia a los derechos implícitos, y el art. 82, que dispone que la Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Estos artículos implican el reconocimiento de todos aquellos derechos que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Lo dispuesto por dichos artículos se reafirma con lo establecido por el art. 332, que dispone que los preceptos de la Constitución que reconocen derechos a los individuos no dejan de aplicarse ante la falta de reglamentación.

Merece ser destacado en particular el art. 30, que contempla el derecho de petición de todo habitante, ante todas las autoridades de la República. Para explicar el alcance de este derecho, cabe hacer referencia a una sentencia

---

<sup>61</sup> “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”, art. 72 CNU.

colombiana<sup>62</sup> -citada en el fallo uruguayo “Alsina”, comentado en el Anexo “Jurisprudencia” del presente trabajo- donde se interpreta que en algunos casos, el derecho de todas las personas de acceder a los documentos públicos puede verse como una modalidad del derecho de petición y que aquel estaría implícito en el derecho fundamental de petición, ya que dicho acceso hace “*parte del núcleo esencial del derecho de petición*”. A su vez, se destaca que “al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos”, se hace posible el ejercicio del derecho a la información y de esa manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo.

En la CNU se incluyen artículos que habilitan a los legisladores y miembros de la Corte Suprema de Justicia a solicitar información<sup>63</sup>.

Existe un **Proyecto de ley de Hábeas Data** de autoría del Dr. Díaz Maynard, que fue aprobado en la Cámara de Representantes - Ref. 0599-C0173-00 (Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, 8 de octubre de 2002). Allí se establece una legitimación activa amplia, dado que reconoce a todos los habitantes de la República el derecho a solicitar y recibir información, el cual abarca la libertad de búsqueda y de investigación, de opinión, de expresión y de difusión del pensamiento (art. 1º).

---

<sup>62</sup> Sentencia dictada por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo, en fecha 14 de julio de 1992, Santa Fé de Bogotá, en el Proceso de acción de tutela T – 1815, instaurado por Luciano Riápira Ardilla contra jefe de DANCOOP (Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas).

La misma fue dictada por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia -en virtud de un acción de amparo interpuesta por el periodista Riápira Ardila contra el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP)- por la cual concedió la tutela interpuesta por Ardila contra omisiones del DANCOOP.

<sup>63</sup> El art. 118, dispone que “todo legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. El pedido debe hacerse por escrito y a través del Presidente de la Cámara respectiva. En caso de no facilitarse los informes dentro del plazo que fije la ley podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva. Está vedado el pedido, si se relaciona con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Este artículo es de gran importancia, ya que es utilizado en la práctica por los periodistas uruguayos para exigir a los legisladores que utilicen esta herramienta, para solicitar informes a los distintos poderes del estado, sobre cuestiones que versan sobre temas de trascendencia para la comunidad.

Por su parte, el art. 240 alude a la forma en que los miembros de la Corte Suprema de Justicia, se comunican con los demás poderes. Estos pueden hacerlo en forma directa, y el Presidente de la Corte está facultado para concurrir a las comisiones parlamentarias, “para que con voz y sin voto, participe de sus deliberaciones cuando traten de asuntos que interesen a la Administración de Justicia, pudiendo promover en ellas el andamio de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos”.

Si bien el Proyecto se titula únicamente como hábeas data, regula en forma simultánea el derecho de acceso a la información y la acción de hábeas data, sin hacer un claro deslinde entre ambas cuestiones. Si bien contempla algunas restricciones en forma dispersa (por ejemplo, 1. el derecho a la intimidad de las personas; 2. investigaciones sobre conductas ilícitas, cuya difusión pueda hacer peligrar el orden público o el interés general; 3. los documentos clasificados cuya reserva haya sido establecida por una norma), no contiene un capítulo específico dedicado al régimen de excepciones al acceso a la información, ni los organismos que deben establecerlas. Tampoco define que entienda por información pública y los plazos establecidos para la entrega de la información en el artículo 7° (45 días hábiles), son demasiado extensos.

## II.2. Libertad de prensa y expresión

La libertad de expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones se encuentran reguladas tanto a nivel constitucional como normativo. A su vez, existen sendos instrumentos internacionales, que refieren a la libertad de expresión y pensamiento, que reconocen la inclusión del derecho a recibir información y difundirla, en la “libertad de opinión y expresión”.<sup>64</sup> Según se analiza en c), los mismos fueron ratificados por Uruguay y están incorporados al derecho interno y poseen plena operatividad

El art. 29 de la CNU dispone que *“Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieron”*.

La **Ley 16.099** (3.2.89), conocida como Ley de Prensa y titulada “Comunicaciones e Informaciones” en su art. 1° establece la *“libertad de expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley”*.

A su vez, en el tercer párrafo de dicho artículo, se dispone que los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional, respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.

---

<sup>64</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -aprobado en Uruguay por Ley N° 13.751; Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos) -firmada el 22.11.69 y ratificada por Uruguay el 26.3.85 (depósito:19.4.85).

Respecto del secreto profesional, cabe mencionar lo dispuesto por el art. 302 del **Código Penal**<sup>65</sup>, Libro II. Título XI, “Delitos contra la libertad”, que hace pasible de una multa de cien a dos mil pesos, cuando el hecho causare un perjuicio a aquel que *“sin justa causa, revelar secretos que hubieran llegado a su conocimiento, en virtud de su profesión, empleo o comisión...”*. Según lo dispuesto por el art. 2º de la ley 16.099 *“Los titulares de los medios de comunicación ejercerán la facultad referida por el artículo anterior sin necesidad de previa autorización, censura, garantía o depósito pecuniario”*.

En cuanto a los delitos relacionados con el contenido de la información, éstos se encuentran regulados por el **Código Penal**, bajo Libro II, el Título XII “De los delitos contra la personalidad física y moral del hombre”, en el Capítulo VI. Allí se encuentran tipificados los delitos de difamación (art.333)<sup>66</sup> e injuria (art. 334)<sup>67</sup>, los cuales se agravan cuando se cometieren en documentos públicos o con escritos, dibujos o pinturas divulgadas públicamente o expuestas al público (art. 335). La calumnia y simulación de delito están reguladas por el art. 179<sup>68</sup>

La **Ley de Prensa** también contiene artículos referidos a tales delitos, en los arts. 23 y 26. Dicha ley prescribe además, que las empresas propietarias del medio de comunicación responderán civilmente por los daños que se hayan consumado a través de dicho medio. (art. 22). El art. 19 de la misma ley tipifica el delito de comunicación y castiga la divulgación a sabiendas de noticias falsas que ocasionen una grave alteración a la tranquilidad pública o un grave perjuicio a los intereses económicos del Estado o a su crédito exterior. Como en la mayoría de las leyes de prensa se exceptúan como delitos las publicaciones de índole científica despojadas de toda referencia concreta que permita individualizar a las personas comprometidas en las causas, actuaciones o documentos difundidos.

Si bien el régimen legal aplicable en materia de delitos es muy severo, en la práctica se ve atenuado por la interpretación jurisprudencial que aplica la doctrina de la “real malicia” (“caso Israel”).

---

<sup>65</sup> Ley 9.155 del 4 de diciembre de 1933. El Código entró en vigencia el 1º de agosto de 1934, según lo dispuso la Ley 9.414 del 29 de junio de 1934.

<sup>66</sup> Art. 333: El que ante varias, o multa de 80 U.R. (ochenta unidades reajustables) a 800 U.R. (ochocientas unidades reajustables).

<sup>67</sup> Art. 334: Injuria: “El que fuera de los casos previstos en el artículo precedente, ofendiere de cualquier manera, con palabras, escritos o hechos, el honor, la rectitud o el decoro de una persona, será castigado con pena de tres a dieciocho meses de prisión o multa de 60 U.R. (sesenta unidades reajustables) a 400 U.R. (cuatrocientas unidades reajustables).

<sup>68</sup> Establece que “el que a sabiendas denuncia a la autoridad policial o judicial, o a un funcionario público el cual tenga la obligación de dirigirse a tales autoridades, un delito que no se ha cometido, o que simule los indicios de un delito, en forma que proceda la iniciación de un procedimiento penal para su averiguación, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión”.

### II.3. Jerarquía de los tratados internacionales

Si bien no fue dictada aún en Uruguay legislación específica que regule el derecho de acceso a la información, son varios los instrumentos internacionales que contemplan el derecho de libertad de expresión, que a su vez consideran incluido en ese derecho el de recibir y difundir información.

Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por Uruguay, están incorporados al derecho interno y poseen plena operatividad. Ello se refleja en las sentencias dictadas por los Tribunales, que incorporan y aplican en forma efectiva esas Convenciones.

Al respecto cabe destacar la interpretación que hace el juez uruguayo Torres Collazo en el reciente fallo "Israel" de marzo de 2003, lo cual demuestra la incidencia que poseen los instrumentos y declaraciones internacionales en Uruguay, tanto en el ámbito jurisprudencial como en la sociedad en general.<sup>69</sup> En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales, cabe señalar que la CNU no refiere al orden de prelación de los tratados respecto de las leyes internas, lo cual generó numerosos conflictos en materia de interpretación por parte de la doctrina y de los tribunales. La tendencia muestra que el tratado fue asimilado a la ley interna, dando lugar al principio de que "*norma posterior deroga a norma anterior*". Este criterio fue ratificado en 1990. Sin embargo, tal como lo sostiene

---

<sup>69</sup> En ese fallo el juez alude a la adopción de la ley de Prensa 16.099 en Uruguay, la cual en su opinión fue aprobada por el Parlamento Uruguayo el 3 de noviembre de 1989, luego de que el país sancionara la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Afirma asimismo que con la sanción de dicha ley, se consagró en forma definitiva la doctrina "de la real malicia".

El magistrado acude a pronunciamientos y normas internacionales y a jurisprudencia extranjera, para fundamentar su sentencia. Allí refiere a la Resolución 59 de la Asamblea de Naciones Unidas adoptada el 14.12.46, que a su juicio definió "impecablemente" qué significa la libertad de prensa, y afirma que esa resolución determinó que "la libertad de información es un derecho fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas; la libertad de información implica el derecho de recopilar, transmitir y publicar noticias en cualquier parte y sin restricción alguna ....".

Torres Collazo también recurrió a un dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según el cual "la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Esos términos - señaló el juez- establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención (como lo están los ciudadanos uruguayos) 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.

Cuando el juez se introdujo en la doctrina conocida como de "real malicia", apela para ello a lo que consideró "un fallo señero" de la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando en 1964 sentó esa jurisprudencia en el caso "New York Times Co. vs. Sullivan". Recordó que esa doctrina supone que "en aquellas situaciones relacionadas con cuestiones públicas, al accionante se le impone la carga de acreditar no solamente la falsedad de la información publicada, sino, además, la real malicia del autor de la publicación, esto es, el conocimiento de que la información era falsa y la intención de publicar la falsedad para perjudicar".

Arrighi<sup>70</sup>, en esa ocasión la Corte señaló que cabe compartir la tesis de que la ley ulterior al tratado, inconciliable con éste, supone su derogación. En 1979 la Corte Suprema sostuvo que si bien no se consagró la prelación de los tratados, éstos igualmente prevalecerían sobre cualquier otra norma nacional en contrario.

Más allá de que no se mencione en la CNU cual es la jerarquía de los tratados, hay que tener en cuenta que por Ley N° 16.173 del 30 de marzo de 1991, la República Oriental del Uruguay aprobó la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986. En la Parte III, sobre Observancia, Aplicación e Interpretación de los Tratados, Sección 1, art. 27°.1., se establece que: “*Un Estado parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado*”. Con la entrada en vigor del Tratado, éste obliga al Estado en forma inmediata, en razón de la voluntad de obligarse por el Tratado. El fundamento mediato de su validez se basa en la norma consuetudinaria conocida como “*pacta sunt servanda*” (ver art. 26 de la Convención de Viena de 1986).<sup>71</sup>

Pese a que no existe correspondencia con la norma fundacional, esta Convención obliga en principio para el futuro, no pudiéndose aplicar a actos o hechos anteriores a su entrada en vigor.<sup>72</sup>

### III. ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS

A continuación se brinda un análisis de los obstáculos y fortalezas identificadas, las que en su conjunto, brindan el reflejo de la situación actual con relación al derecho de acceso a la información pública de los periodistas y medios de comunicación en Uruguay. Las fuentes de información para elaborar las siguientes observaciones han sido entrevistas y encuestas a periodistas y medios de comunicación de Uruguay tanto de pequeña como de gran envergadura, así como informes locales realizados por asociaciones de periodistas, prensa, medios nacionales e internacionales.<sup>73</sup> Cabe dejar en claro que el listado de los obstáculos no obedece a un orden de importancia previamente establecido.

---

<sup>70</sup> Arrighi, Jean Michel. “Vínculos entre el Derecho Internacional y los sistemas internos” - Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, N° 37 - 1990. Citado en el trabajo mencionado en (10).

<sup>71</sup> Laciari, Mirta Elizabeth : “PASADO PRESENTE Y FUTURO DEL MERCOSUR AMBIENTAL - Oportunidades y desafíos del SGT N° 6 para dar respuestas a la sustentabilidad ambiental, social y económica”, en proceso de publicación.

<sup>72</sup> Moncayo, “et al”. Derecho Internacional Público” T° I - Ed. Zavallia - Bs. As. 1997 - pág. 116. Citado en el trabajo mencionado en (10).

<sup>73</sup> Se tomaron como fuentes las siguientes páginas web: 1) Asociación de la Prensa Uruguaya – Relatorio de 2002; 2) Sala de Prensa: Artículo de Hugo Machín, sobre la Prensa en Uruguay, titulado “Informe sobre la Información” Agosto de 2001, n° 34; 3) Reporteros Sin Fronteras: Informe anual 2002 – Uruguay; 4) CPJ, Informe 2000; 5) IFEX, Informe 2002; 6) Seminario “Democratización de la Información en Uruguay” – Artículo “La Democratización de los Medios de

A priori, vale comentar que se observa una evaluación diferente acerca de la situación de la libertad de expresión en Uruguay, entre la información difundida por las asociaciones de medios nacionales y los internacionales. A diferencia de la APU, según el Informe de Reporteros Sin Fronteras, la libertad de prensa en Uruguay no sufriría de mayores conflictos, a la vez que califica a las amenazas denunciadas como hechos aislados.

### **III.1. Obstáculos**

#### *III.1.1. Aspectos Culturales: Cultura del Secretismo y Amiguismo*

La ciudadanía solamente puede involucrarse activamente en los temas que inciden sobre la comunidad cuando se encuentra bien informada. Este propósito podrá alcanzarse en la medida en que se garantice la publicidad y la transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas, y eliminando, en la mayor medida posible, las zonas de reserva o secreto. Cuando impera el secreto, el ciudadano tiende a sospechar que algo está siendo retaceado u ocultado, lo que siembra duda y desconfianza acerca de la integridad de una institución pública y de sus miembros.

Además, la transparencia caracteriza a la democracia, independientemente de la forma política de gobierno, ya sea presidencialista o parlamentaria, y de la organización territorial del Estado adoptada. La transparencia imprime legitimidad y eficacia a la gestión pública.

Para fortalecer los valores democráticos es necesario modernizar el enfoque de la relación Administración-Administrados, en la cual la Administración satisfaga las necesidades reales de los gobernados, a partir de su inclusión en el proceso de toma de decisiones que afectan sus intereses. Este objetivo se logra incorporando mecanismos de participación ciudadana, así como una estrategia de comunicación con los administrados.

Cuando estas premisas no son observadas por las autoridades públicas y se retacea la información pública, estamos en presencia de una cultura del ocultamiento o una cultura del secreto, que se contrapone a una cultura de la transparencia debida.

#### Factores que explican el aspecto cultural

### III.1.1.1 Cultura del Secretismo

La información es concebida como poder; por lo tanto, su retención por el Estado implicará la posesión del poder. Este escenario deriva en un manejo de poder que genera un importante desequilibrio entre el gobierno y la prensa, dado que la información se maneja en círculos muy cerrados, a los cuales no siempre es fácil acceder. La cuestión parecería centrarse en si el Estado cede o no poder. Según dice el periodista Luciano Álvarez<sup>74</sup> *"el Estado no asegura los medios para hacer posible una real posibilidad de informarse e informar"*.

En Uruguay, no existe entre los periodistas, una opinión unánime acerca de quien tiene la responsabilidad de modificar esta costumbre o cultura. Las discrepancias muestran a algunos periodistas focalizando esta responsabilidad en la ciudadanía, mientras que otros sostienen una postura contraria, atribuyendo tal obligación al Estado. Esta aclaración previa creemos que es de suma importancia, dado que la carga de tal tarea, influirá sobre la construcción del modelo de estado deseado, es decir un estado rígido con mayor retención de poder (o retención de información) o un estado más abierto (que entregue la información).

Según manifestaciones de Sergio Israel<sup>75</sup>, *"se parte de una premisa de profundo raigambre, la de no entregar información. En numerosas ocasiones los funcionarios no la brindan como consecuencia del temor a posibles sanciones y también como medida de prevención con el objeto de excluir cualquier tipo de intromisión que se presente desde fuera de los organismos públicos. De esta forma, los políticos y funcionarios pueden trabajar con tranquilidad."*

*Por otra parte, quienes manejan la información, temen que el periodista o el medio haga un mal manejo de la información, poniéndola "fuera de contexto". Así, la regla de no entregar información termina produciendo un quiebre en la relación con los ciudadanos".*

Dice el periodista Luciano Álvarez<sup>76</sup> *"el Estado no asegura los medios para hacer posible una real posibilidad de informarse e informar"*.

De esta manera, podemos decir que la información posee las siguientes características:

- a) es tratada como un bien por las autoridades públicas, y es puesta al servicio de la promoción de la propia gestión e imagen (el funcionario público informa cuando le conviene). La jerarquía es tomada como factor de poder, dado que a

---

<sup>74</sup> Pagina web: Boletín de Interprensa de IPYS.

<sup>75</sup> Entrevista personal realizada en Uruguay el 8 de mayo de 2003.

<sup>76</sup> Op. Cit (15).

mayor posicionamiento dentro de la estructura de poder, mayor es el grado de retención de información.

b) poseer la información implica la vigencia del “poder de la burocracia”: si el funcionario la entrega, lo compromete.

La costumbre del ocultamiento llega a tal grado que algunos organismos como los de Educación, el Ministerio de Salud Pública y el Banco de Previsión Social, advierten a sus funcionarios, que cometerán “falta grave” con amenaza de sanciones, en caso de que brinden información reservada interna a los medios de comunicación.<sup>77</sup> *“No hay leyes que obliguen a los funcionarios a dar información a la prensa concerniente a su administración. Algunos ministerios, como el de Salud Pública, tienen incluso un estatuto interno que prohíbe expresamente a sus empleados revelar información oficial. Pueden ser sancionados administrativamente si lo hacen”,* afirma la periodista María Urruzola<sup>78</sup>. Que en *“Uruguay hay un acceso prohibido a la información pública”*.

Agrega la periodista, que *“la dictadura militar que dominó el país entre 1973 y 1985 dejó instaurado un clima de auto-represión psicológica social, donde la gente piensa que “lo que no está expresamente autorizado, está prohibido”*. Esta situación se ve acentuada por la ausencia de conocimiento de los derechos civiles.<sup>79</sup>

Sin embargo, no todos coinciden con esta postura. Por el contrario, el periodista Andrés Alsina<sup>80</sup>, sostiene que el problema no reside en la sociedad civil, sino que *“es un problema del Estado, que tiene el deber de solucionar el problema, dado que la obligación de asegurar la transparencia es una tarea que le corresponde al Estado y no a los ciudadanos”*. Por su parte, el académico y periodista Tomás Linn<sup>81</sup> de la Universidad Católica agrega que *“existe una “cultura de la burocracia”, en la cual los políticos, los ministros, etc., se creen dueños de la información”*.

---

<sup>77</sup> Ejemplos de lo citado: el art. 24 del Estatuto del funcionario de UTE: “ los funcionarios tienen el deber general de discreción y reserva respecto a los actos que tengan conocimiento como consecuencia del ejercicio de sus funciones. Asimismo deben guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de su naturaleza o por instrucciones especiales”  
Ver también el art. 2 de la R.81.5067 del 1/12/81 (Reglamento de Prohibiciones) establece: “Se previene al personal que le está absolutamente prohibido:...Dar a conocer los actos de que tengan conocimiento por el ejercicio de sus funciones y en especial asuntos secretos o reservados, de acuerdo a la calificación que establezca el directorio o se encuentren ya mencionadas en las reglamentaciones particulares de cada División.

<sup>78</sup>Entrevista efectuada a la periodista, publicada en la página web: [www.humanrights.jm.msu](http://www.humanrights.jm.msu).

<sup>79</sup> Op. Cit. (19).

<sup>80</sup> Entrevista personal realizada en Uruguay el 8 de mayo de 2003.

<sup>81</sup> Entrevista personal realizada en Uruguay el 8 de mayo de 2003.

Se ha denunciado que algunos funcionarios son de la opinión que el periodista no tienen legitimación para pedir información. A modo de ejemplo podemos citar el caso de un periodista que pidió información al Ministerio de transporte, sobre la cantidad de pasajeros que se movilizaban en micros de larga distancia (a raíz de denuncias sobre sobreventa de pasajes, provocando que muchos viajaran parados y sin la emisión de los boletos correspondientes). La información no le fue brindada, porque se consideraba que el periodista no era parte de ese caso, “no tenía un interés legítimo”.

El periodista Dr. Darío Klein<sup>82</sup> habla de “opacidad oficial”: “La práctica periodística de investigación choca con otro problema: la completa opacidad de la burocracia oficial, que impide a los periodistas acceder a registros, documentos y debates que deberían ser públicos. Estas limitaciones llegan hasta extremos casi absurdos, como, por ejemplo, negarle acceso a la prensa a la lista de viajes realizados por el Presidente de la República, ocultar detalles de su agenda pública, o mantener en secreto las contribuciones a las campañas electorales de los partidos”.

Sigue diciendo, “*que la utopía del periodismo de investigación en Uruguay alerta no sólo sobre la dificultad para acceder a los registros, sino que también acerca de la pobreza de las bases de datos existentes*”. Lejos de asignar la responsabilidad a uno u otro sector, creemos que sería importante encarar una búsqueda de consenso profundo que identifique cuales son los cambios necesarios, y a quien compete tal responsabilidad.

Se plantea entonces el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las consecuencias prácticas de este obstáculo sobre los periodistas?

Las dificultades a la hora de ejercer el periodismo con libertad y amplitud son de tal magnitud que generan una sensación de frustración y encono en los

---

<sup>82</sup> En página web: [www.saladeprensa.org](http://www.saladeprensa.org) [www.revistaprobidad.com](http://www.revistaprobidad.com) Darío Klein: es doctor en Ciencias de la Información y periodista. Nacido en Montevideo, Uruguay, en 1969. Impartió clases de periodismo en la Universidad Católica de Uruguay y dictó conferencias sobre periodismo de investigación en Brasil, Uruguay, la Republica de Georgia (ex URSS) y Estados Unidos. Participó del lanzamiento de la página web de CNN en Español en Internet. Llevó la crónica judicial y las investigaciones de la revista semanal uruguaya "Tres". También practicó el periodismo free lance en España, trabajó en el diario uruguayo El País y en varios programas de radio uruguayos. En 1994, publicó el libro "Tinta Roja. Efectos de la crónica policial en Uruguay". En 1998 recibió el premio UNICEF de periodismo, por una serie de reportajes sobre minoridad en la revista "Tres". En la actualidad es editor de los informativos centrales de la cadena de 24 horas de noticias en castellano, CNN en Español.

Entre otras coberturas importantes trabajó en la investigación sobre el caso BPA que le dio a la justicia elementos para enviar a prisión al ministro de economía uruguayo Enrique Braga, y al asesor presidencial Daniel Cambón, cubrió la crisis de los rehenes en Perú, la muerte de la princesa Diana, el desplome de las bolsas en Asia, la crisis en el Golfo Pérsico en 1997.

periodistas, toda vez que la denegatoria de información resulta en una desvalorización de su labor.

El Intendente de Florida entendió que la información sobre la retribución que percibe por ejercer su cargo, no es un dato de interés público, por lo que decidió no informarle este dato al periodista que la solicitó. Ello, a pesar de que otros intendentes, incluyendo el de Maldonado, accedieron a dar a conocer esta información. Uno de los participantes del Seminario “Habéas data y Acceso a la Información en Uruguay”, auspiciado por la APU, OPI y la Fundación Konrad Adenauer, realizado el 9.5.03. expresó que *“la discrecionalidad y la buena o mala voluntad de los funcionarios públicos en la entrega de “información produce además, un serio desgaste en tales profesionales. Están cansados del “hoy no la tengo, hay que pedirla a fulano, etc.”.*

Algunos de los periodistas encuestados refieren a que *“Las actitudes de retaceo van desde la negativa cerrada a entregar la información hasta la mentira en cuanto a que esa información no existe”. “Los funcionarios cuidan su “puesto”, impidiendo así un libre acceso a la información”.*

En este sentido se indicó que *“no hay nada que obligue a un funcionario de jerarquía a dar información a un periodista”, a la vez que se destacó que “cualquier empleado público, del mas bajo escalafón, puede negar la información más elemental sin necesidad de esgrimir argumento alguno”.*

A esto se suma que los periodistas carecen de incentivos para llevar adelante su labor, dado que hay un sistema que decide por ellos.

Por otra parte, algunos periodistas han comenzado a reaccionar en forma positiva, buscando resquebrajar esta cultura de secreto, para acceder a la información pública a través de canales formales, como por ejemplo, los recursos de amparo en sede judicial. Si bien reconocen que la solución es lenta y que demanda tiempo y recursos, están convencidos de que, en el largo plazo, contar con precedentes jurisprudenciales será mucho más beneficioso, e iniciará un camino en pos del reconocimiento efectivo de este derecho.<sup>83</sup>

### III.1.1.2. Amiguismo

Según surge de entrevistas y encuestas efectuadas por las autoras del Proyecto, los mismos periodistas uruguayos reconocen, que una parte de ellos

---

<sup>83</sup> A continuación transcribimos fragmentos de la entrevista que mantuvieron los periodistas Andrés Alsina y Emiliano Coteló del programa EN PERSPECTIVA, de Radio El Espectador. Alsina sostuvo que “Mi acceso a la información fue conculcado porque no lo pude hacer en tiempo útil. Hace seis meses que estoy detrás de esta información. Ya su valor periodístico es otro. Es la notoriedad del juicio, si se quiere, pero no el valor en sí mismo de la información”.

(sobre todo los que ejercieron su profesión durante la dictadura militar), desconocen las técnicas básicas de la investigación periodística. Se acostumbraron durante más de una década a reproducir los discursos y comunicados oficiales, y a considerar fuera de lugar publicar algo sin contar con una comunicación oficial, una entrevista concertada, o una conferencia de prensa.

El círculo y la práctica enquistada de solicitar colaboración a conocidos, amistades, se transformaron en “costumbre”; algunos periodistas encuestados reconocen, que el periodista uruguayo ha llegado al punto, que para obtener información de lo más simple, “investiga”: va de amigo en amigo, en vez de usar la vía oficial o canales que están a disposición. Ello ha provocado que más que investigar realmente, algunos periodistas “informan”, ejerciendo el periodismo con superficialidad.

Esta costumbre del amiguismo está tan arraigada, que va a costar mucho cambiarla, “romper” el círculo vicioso, que por otra parte es muy cómodo. A su vez, este amiguismo constituye un verdadero obstáculo para el ejercicio libre de la actividad de periodistas que no tienen esos “amigos” o son novatos. Algunos de los periodistas encuestados manifestaron que ante preguntas concretas en dependencias públicas, se les ha respondido “Y vos ¿quién sos? ¿Conoces a alguien aquí adentro?”.

Ante este panorama, los escasos casos de periodismo de investigación que registró la historia uruguaya se han convertido en las excepciones a la regla y siguen siendo algo raro dentro del panorama periodístico uruguayo.

Abunda el periodismo de declaraciones y la tendencia a contar lo que se dice más que lo que se hace, a mantener una actitud pasiva, a la espera de que las noticias se produzcan. Declara Tomás Linn<sup>84</sup> que *“entre los periodistas uruguayos queda aún el viejo vicio de recoger lo que otros dicen, sin ponerle un contexto adecuado. Noticia es lo que un protagonista dice o declara, no lo que ocurre”*.

### *III.1.2. Aspectos Socio- políticos*

En general podría decirse que en Uruguay hay libertad de opinión pero eso no garantiza plenamente el ejercicio de libertad de prensa, porque no hay vías para acceder a la información gubernamental.

Anteriormente, hemos mencionado que se verifica una importante delegación de la sociedad hacia el Estado. Es posible que esta situación se vea acentuada por determinadas características políticas y demográficas. Así, un país de configuración política unitaria, con una cantidad de habitantes bastante

---

<sup>84</sup> Op. Cit. (22)

reducida, tiene como resultado que la relación entre los poderes sea más estrecha, por nexos de negocios o familiares.

### III.1.2.1. Centralismo

El centralismo cada vez más marcado en Uruguay, ha afectado el ejercicio del derecho al acceso a la información. Varios dueños de medios del interior del país, así como también periodistas, han manifestado su preocupación por las consecuencias directas que el centralismo creciente provoca en el ejercicio de la profesión.

Según los dichos de unos de los participantes del Seminario Seminario “Habéas data y Acceso a la Información en Uruguay”, auspiciado por la APU, OPI y Fundación Konrad Adenauer, realizado el 9.5.03. *“La empresa de teléfonos Antel trabajó durante días en una esquina de una calle en Florida, con los inconvenientes que dichas obras suelen provocar. Periodistas de medios locales quisieron saber, qué estaban arreglando. No fue posible obtener dicha información de la dependencia local y los periodistas fueron derivados directamente a la central, en Montevideo”.* *“Una respuesta similar fue obtenida, cuando periodistas quisieron investigar cuantos pasaportes se expidieron en la Florida, durante un lapso determinado: La información la debía dar el superior nacional, con sede en Montevideo”.*

### III.1.2.2. La prensa alineada con políticas partidarias determinadas

Generalmente, existe una alineación entre la política partidaria y los intereses empresariales, los que coinciden o se oponen, es decir, se verifica un escenario polarizado, según la inclinación circunstancial por el partido blanco o el colorado. En este contexto, la prensa se ve involucrada en un juego de manipulaciones y es difícil que pueda mantenerse al margen.

Algunos propietarios de medios de comunicación locales que fueron encuestados señalaron que “los principales medios de comunicación, los más fuertes, con mayor llegada, son enteramente funcionales al poder, y reciben como contrapartida los favores oficiales de créditos especiales, señales, canales cables, emisoras en todo el país, etc.”. Se denunció que “los dueños de las radios más potentes, de los 3 canales de televisión y de la mayoría de los cables del país son propiedad o asociaciones de políticos con sus caudillos locales.

La prensa escrita, que se ha caracterizado por una intrínseca relación con partidos políticos determinados, mantiene las raíces predominantemente partidarias de antaño.

Explica Darío Klein: *“Es una prensa que responde al modelo europeo, y a una época en la que se consideraba que la verdad emanaba de la suma de*

*versiones políticamente definidas. Por lo tanto, se trata de una prensa con agenda política. Por ejemplo, el diario El País está regido por el Partido Nacional o Blanco; el diario La Mañana por el Partido Colorado y el diario La República está alineado junto al Frente Amplio”.*

Si bien en los años noventa surgió una prensa que comenzó a distanciarse levemente de la vieja tradición partidaria (el diario apartidario “El Observador”, el semanario “Búsqueda”, las revistas políticamente independientes “Tres” y “Posdata”) la democracia no llegó acompañada de una nueva estructura mediática distinta a la existente durante la dictadura, como sucedió, por ejemplo, en España con la irrupción de periódicos como “El País” o “Diario 16” durante la transición democrática.

El periodista Tomás Linn<sup>85</sup> columnista del semanario “Búsqueda”, lo explica así: *“que a Uruguay le faltó este tipo de prensa, en su hora de surgimiento a la democracia es, en mi opinión, una cuestión indiscutible. Todos los medios, diarios, semanarios, radio y televisión, debieron haberse adecuado rápidamente a un nuevo tiempo para ayudar decisivamente a construirlo”.*

Y agrega que *“el problema es que por una evolución natural y lógica, la democracia que se pretende construir es algo más compleja que la que teníamos antes del 73 y sin embargo, los medios siguen atados a algunos esquemas previos. En la medida que eso no se rompa, es poco lo que la prensa podrá añadir a la consolidación democrática, aunque crea todo lo contrario”.*

### III.1.3. Factor Económico

#### III.1.3.1. Discrecionalidad en la Distribución de la Publicidad oficial

Los medios de prensa dependen, para su continuidad, de los avisos públicos en un 60 a 70 % de su facturación. Esta dependencia de la publicidad oficial incide en la subsistencia de los medios, atadura que se ve agravada por los siguientes factores:

- a) La ausencia de criterios técnicos y legales que regulen la administración de la publicidad oficial. Dado que el mayor anunciante en Uruguay es el propio Estado, esto produce que los medios sean sensibles a las presiones generadas desde el poder político, quitándoles independencia. *“La concesión o no de publicidad oficial a los medios se utiliza para premiar o castigar su grado de lealtad o de independencia política”* (María Urruzola<sup>86</sup>).
- b) Se suma la discrecionalidad que otorga el gobierno a las agencias y empresas estatales en el manejo de los fondos destinados a la publicidad,

---

<sup>85</sup> Op. Cit. (22).

<sup>86</sup> Op. Cit. (19)

facilitada por la ausencia de registros o padrones en los cuales se deje constancia acerca de cuales medios son seleccionados para anunciar la publicidad oficial.

- c) Otro elemento de incidencia es la falta de transparencia en la distribución de la publicidad estatal. No se brinda información de la forma en que se ejecutan los gastos publicitarios estatales.

Esto, según el abogado Durquet<sup>87</sup>, suma otra circunstancia que también atenta contra la democratización mediática: *"los medios de comunicación que no estén controlados por el oligopolio y que dependan de la publicidad son en buena medida neutralizables a través de una presión indirecta que se ejerce por medio del reparto de la publicidad de los anunciantes, controlados en gran parte por las agencias de publicidad, dependientes estas últimas, por razones de esencia, en un cien por cien de la voluntad de los dueños de los canales de televisión"*.

### III.1.3.2. Dependencia de los Anunciantes

Una editorial del diario El Observador del 19 de diciembre de 1997 describió así la situación: *"Este progreso del periodismo ha sido acompañado sólo con mayor lentitud en la comprensión de nuestra dirigencia -ya sea política, económica, cultural, sindical o deportiva- de los cánones que deben regir el manejo de la información en una sociedad democrática. Bajo formas diferentes, los intentos de presión persisten. Puede ser la amenaza de una institución pública o privada de retirar la publicidad de la cual viven los medios o la incertidumbre sobre las ondas de propiedad estatal que utilizan la radio y la televisión o el llamado amistoso pidiendo que se destaque una noticia o se le baje el perfil a otra"*.

La prensa uruguaya sigue careciendo del poderío económico necesario como para no tener compromisos financieros y no depender de la publicidad privada y estatal.

Esta situación, como parece obvio, atenta contra la libertad de prensa y contra cualquier práctica o desarrollo de periodismo de investigación.

Algunos periodistas encuestados y en los medios en general, se resalta la existencia de un expediente judicial sobre negociados con publicidad oficial, con 120 implicados, del que se tiene poca información.

### III.1.3.3. Mercado reducido

---

<sup>87</sup> Citado por Klein, op. Cit (23).

Considerando la cantidad de habitantes de la República Oriental del Uruguay, que asciende a 3.330.000 personas aproximadamente, se observa que el mercado de consumo de publicaciones, en comparación con otros países de la región, es reducido, y ello, desalienta la diversidad en la oferta de las mismas. A esto se suma el precio de los periódicos, considerablemente más caro que en otros países (50% más costoso que en Argentina, por ejemplo).

Como manifiesta Darío Klein<sup>88</sup>: *“..En un país de poco más de tres millones de habitantes, donde las cifras de venta de periódicos son en general muy bajas, donde la publicidad sigue marcando las pautas económicas más estrictas, donde ninguna empresa periodística -ni siquiera las de televisión- es financieramente autosuficiente, donde el precio del papel es astronómico, y dónde la distribución de la prensa depende de un monopolio de vendedores de diarios, la libertad de acción que existe para el crecimiento de un eventual periodismo de investigación se ve seriamente limitada. En un país donde los medios masivos continúan dependiendo de créditos bancarios, de compromisos financieros, de cargas impositivas, de publicidad oficial y de anunciantes, al margen de otras dependencias, compromisos y lealtades de tipo político, no es fácil ni práctico investigar y arriesgarse a molestar a alguien y sufrir represalias”.*

### III.1.4. Obstáculos referidos a los Medios de Comunicación

#### III.1.4.1. Autocensura

Algunos periodistas encuestados y entrevistas han señalado la modificación operada en la conducta de gobiernos de turno, que fueron dejando de lado las medidas groseras y flagrantes como la censura previa, el cierre de medios o la prisión o destierro de periodistas y dueños de medios de gobiernos totalitarios, y pasaron a ser más sutiles: se ha buscado y estimulado la autocensura de los medios través de políticas de premios y castigos a medios y periodistas, abusando del poder y utilizando herramientas como la publicidad oficial, créditos, exenciones o investigaciones fiscales, aplicación de políticas arbitrarias en materia cambiaria y otras muchas y variadas formas. Estas políticas tuvieron éxito por el miedo de dueños, editores y periodistas o por los múltiples intereses económicos, particularmente de los dueños de medios.

*“El primer objetivo del censor es censurar la censura; esto es, ocultar al público que hay censura, que la información que recibe está censurada.”*

*“Con respecto a la autocensura es preciso insistir en que ésta es peor que la censura previa. ¿Por qué decimos eso? Porque en la censura previa, aunque el censor lo quiera evitar, el medio de alguna manera siempre se las ingenia para que el público sepa que le está dando una información recortada o censurada. Todo el mundo sabe, como indicamos ya, que para el censor la prioridad es*

---

<sup>88</sup> Op. Cit. (23)

*censurar que hay censura, pero también todo el mundo sabe, y la experiencia lo confirma, que eso no lo logran o lo consiguen muy escasas veces”.*<sup>89</sup>

La gravedad de la autocensura radica en que el mensaje que está recibiendo es una información limitada, y el público le asigna credibilidad a una información restringida y manipulada.”

La existencia de dueños de medios, jerarcas periodísticos y también periodistas que se asustan, que temen las represalias, que anteponen sus intereses económicos y personales a su labor profesional, en alguna forma ha alimentado la proliferación de conductas ilegítimas por parte de los Estados y los gobernantes o de grupos económicos, violentos o de presión para generar autocensura en los medios. En cierta forma es tan condenable la actitud del que presiona como la del que se deja presionar”.<sup>90</sup>

#### III.1.4.2. Existencia de oligopolio en los medios

La concesión de licencias de radio y cable se hicieron sobre la base de clientelismo y no sobre la base de procesos de concesión transparentes. Así, se manifestó en las encuestas que *“las anteriores administraciones (del partido colorado y del partido nacional) otorgaron frecuencias de FM y AM “a piachere” durante aquellas gestiones. También se repartió la recientemente llegada tecnología del cable”.*

Los procesos de autorización para operar licencias de TV y Radio han provocado una afrenta contra la libertad de comunicación y han contribuido a crear un oligopolio. Varios periodistas y dueños de medios chicos del Interior, han denunciado la falta de transparencia en los procesos de licitación de las licencias de canales de TV por cable, enfatizando por otro lado, que el temor a perder los privilegios ha generado compromisos políticos por parte de los dueños de los canales, lo cual convierte al oligopolio televisivo en un gigante absolutamente dócil con el poder político y, en esencia, siempre oficialista. También se ha cuestionado el otorgamiento de permisos, ondas y frecuencias de radio, denunciando que su asignación ha sido realizada como resultado de favores clientelistas.

El oligopolio se presenta muy marcado en los canales privados. El periodista Darío Klein<sup>91</sup> resalta, que la televisión privada uruguaya, nunca protagonizó una verdadera competencia.

La televisión para abonados continuó esa tendencia y amplió ese oligopolio, uniendo a los propietarios de los tres canales tradicionales en una sola

---

89 Danilo Arbilla: “Debilidad del Sistema político”. En Boletín 24 de Interprensa IPYS .

<sup>90</sup> Op. Cit. (31)

<sup>91</sup> Op. Cit. (23)

sociedad anónima. El proceso de autorización de la operación de sistemas de TV para abonados en Montevideo, como lo afirma Eduardo Durquet<sup>92</sup> *“el abogado de las empresas perdedoras en la licitación ”ha significado una de las afrentas más grandes jamás hechas a la libertad de comunicación y a los derechos de los ciudadanos en el Uruguay. Mediante un acto administrativo -avalado en forma inmediata o por hechos posteriores por todo el espectro político- se consolidó el oligopolio de la televisión nacional, adjudicándoles a los dueños de los canales de TV abierta, la exclusividad para operar TV cable en la capital del país”*.

Interrogados los encuestados se manifestaron acerca del comportamiento de los voceros de prensa, se señaló que “no están institucionalizados como en otros países”, y se expresó que “¿para qué querrían los políticos voceros de prensa?, los medios son funcionales a ellos y basta un llamado telefónico para que la noticia salga como ellos quieren”.

Además, la Asociación de Prensa Uruguaya (APU) se ha manifestado en contra del manejo monopólico y abusivo de la distribución de diarios y revistas. El acuerdo que se había alcanzado para desterrar esta práctica monopólica, fue frustrado por orden del Presidente de la República, quien en Diciembre de 2002 anunció su voluntad de observar el acuerdo suscripto.<sup>93</sup>

#### III.1.4.3. Dependencia absoluta de las fuentes

Dado que no existe una “cultura” y práctica de solicitar información por las vías normales, la dependencia de las fuentes, que por favores, amistad, dinero, revelan la información, se hace casi absoluta. Así, las fuentes se hacen imprescindibles y no se permite el acceso libre a la información, lo que da origen a un círculo vicioso en el circuito de la misma.

La fuente de información es vital para el profesional periodístico. Para obtener información debe tejer una red de contactos, incluyendo al personal administrativo (secretarías, asistentes, etc.) del funcionario. El periodista carece de iniciativa y no puede decidir libremente, ya que la estructura jerárquica de los medios decide por él acerca de los hechos que debe informar e investigar.

#### III.1.4.4. Falta de compromiso de los dueños de los grandes medios

Los periodistas son actores comprometidos en forma individual, aunque no colectiva, en la solicitud al Parlamento de una Ley de Acceso a la Información Pública. No es el caso de los grandes medios o empresas de la comunicación ni de las ONGs, salvo algunos medios puntuales, del Interior del país.

---

<sup>92</sup> Op. Cit. (29).

<sup>93</sup> Fuente: Asociación de Prensa Uruguaya.

En Uruguay, el sistema político ha caminado hacia una efectiva refundación democrática luego de 12 años de dictadura. Pero la prensa, la televisión y la radio no siguieron la tendencia y no han redefinido su función de acuerdo a esta nueva realidad.

### *III.1.5. Riesgos de sufrir condenas y sanciones penales*

Como en muchos otros países de América Latina, el Código Penal de Uruguay establece los delitos de calumnia e injurias, los cuales contemplan la aplicación de penas de prisión en muchos casos. Esto implica un grave riesgo para aquellos profesionales que se dedican al periodismo de investigación, en particular cuando denuncian conductas ilícitas realizadas por funcionarios públicos, a quienes se les inician juicios por difamación.

Las dificultades son las siguientes:

- 1) la figura del desacato como delito penal aplicable a aquellos funcionarios públicos que brinden información;
- 2) la pena de prisión por ejercicio de la libertad de expresión y ejercicio de profesión periodística.<sup>94</sup> Cometer delitos de injuria a través de los medios de comunicación califica como circunstancia agravante de la responsabilidad penal.<sup>95</sup>

Reciente ejemplo de este obstáculo es el caso del periodista Sergio Israel quien en diciembre de 2002 publicó en el semanario Brecha una investigación que vinculaba a Mario Areán, secretario privado del Intendente de Montevideo, con actos de corrupción y coima. El periodista tuvo dificultades para acceder a documentación de la comuna, que en cierta medida podrían haber reconfirmado las declaraciones de sus fuentes como periodista. El abogado del secretario pidió 12 meses de prisión para Israel, por difamación e injurias, quien en marzo de 2003 fue sobreesido por el Tribunal de Apelaciones, el cual aplicó la doctrina de la real malicia.

En cuanto al secreto profesional, puede ser relevado en vía judicial. La negativa a declarar tipifica dos delitos, el de encubrimiento (art.197. Cód. Penal), y el de emisión de prestar su concurso a la justicia (art.178 Cód. Penal).

---

<sup>94</sup> El artículo 26 de la Ley 16.099 de la Ley de Prensa Uruguaya, establece que “los delitos de difamación e injuria cometidos a través de los medios de comunicación se castigarán siempre con pena privativa de libertad dentro de los límites previstos para cada delito en el Código Penal”. Ojo, aquí hay que aclarar que la jurisprudencia (recientemente el Juez Torres Collazo, que con la ley 16.099 “ley de prensa”) se ha consagrado la doctrina de la real malicia

<sup>95</sup> El último caso reportado es el de Oscar Ubiría, Marzo de 2003, condenado a 7 meses de prisión en suspenso.

### III.1.6. Amenazas – Presiones - Influencia Política sobre la Publicación de Contenidos

Si bien no puede técnicamente identificarse como censura previa, han habido pedidos del Poder Ejecutivo a los medios de comunicación de no difundir determinada información. Ejemplo de ello es el ocultamiento de datos sobre la caída de reservas del Banco Central de Uruguay. Otro caso importante fue la no emisión de calificativos despectivos vertidos en una entrevista por el Presidente Battle acerca de los argentinos (“son todos ladrones”). El citado reportaje no pudo ser visto en Uruguay, mientras que en Argentina fue difundido en todos los medios de prensa y TV.

Otro caso lo presenta la reciente prohibición del 18 de Marzo de 2003 de la Junta Local de Nueva Palmira, por mayoría de votos, al ingreso de la prensa a sus sesiones. Desde entonces, ningún otro medio de comunicación está habilitado para ingresar a la sala de la Junta, incluso en reuniones que involucran a otras autoridades con dicho cuerpo, como por.ej, la reunión con el intendente de Colonia. “El detonante para el retiro definitivo de la prensa surgió porque el diario EL ECO, en su edición del 15 de marzo del 2002, publicó lo que un edil colorado había manifestado: *“que el edil Marr y el director de Turismo dieron terrenos municipales utilizando como mecanismo votos en la Junta Departamental, cuando fueron ediles departamentales: El edil se enojó de sus propios dichos, cuando los vio publicados y por ello mocionó que “durante las sesiones no permanezca la prensa”*.”

La presión ejercida sobre los periodistas y los medios de comunicación con el objeto de no dar a publicidad determinada información que pudiera comprometer o poner en riesgo la imagen de un funcionario público, es directamente proporcional a la jerarquía que, dentro del esquema de poder, ostenta la autoridad en cuestión. Cuanto más cerca de la cúpula del poder, los llamados telefónicos, las “sugerencias” y las amenazas veladas se hacen más notorias, pudiendo llegar incluso a agresiones de tipo físico contra periodistas y amenazas de muerte. Algunos de los encuestados indicaron que *“las autoridades conceden entrevista con el periodista sobre la base de fuertes condicionamientos acerca del contenido de lo que se hable”*.

Las presiones pueden llegar incluso al grado de “inventar” delitos, para efectuar denuncias judiciales al periodista involucrado, como represalia por la información difundida por el periodista. En algunos casos de difamación, *“ni siquiera se ha otorgado el derecho de respuesta en forma adecuada”*.

Además, dicen, es importante considerar la jerarquía del funcionario público, ya que *“la presión es directamente proporcional a la cercanía del funcionario con el*

*poder o con el gobierno de turno. Cuánto más cerca del poder, los llamados telefónicos, las sugerencias, y las amenazas veladas se hacen más notorias”.*

Por otra parte, se verifica demasiada concentración de responsabilidad en la persona del redactor. No hay un deslinde de las responsabilidades que le caben al periodista o redactor responsable y las que le corresponden a los propietarios de los medios. Generalmente, el primero es un funcionario dependiente y la responsabilidad real sobre la decisión de publicar o no una nota puede venir de los propietarios de los medios y no de él.

A ello se suma que, muchas veces son los títulos, el tamaño de las letras los que provocan molestias, injurias, etc. e incluso deforman la nota: *”la responsabilidad de esta mala praxis profesional no debe recaer sobre el periodista que recogió una información y luego perdió su control sobre la forma de publicación de la misma”.*<sup>96</sup>

### *III.1.7. Falta de Estabilidad Laboral en los Medios de Comunicación*

La independencia de los periodistas se ve amenazada por una creciente inestabilidad laboral, debido a los factores que se enumeran a continuación:

- 1) aumento del cierre de medios de comunicación;
- 2) la consecuente pérdida de empleos;
- 3) la precariedad del trabajo, con contratos por períodos cada vez más breves;
- 4) la pérdida de beneficios legales (aguinaldo, vacaciones, indemnizaciones por despido), afecta en forma directa la pluralidad informativa, la independencia periodística y rebaja la calidad informativa. También genera autocensura.

### *III.1.8. Ausencia de una Ley de Acceso a la Información Pública*

La Cámara de Diputados de Uruguay aprobó el proyecto de ley de derecho a la información pública y de hábeas data. La sanción obtuvo la mayoría de los votos. Se reconoce a todos los habitantes, sin mandato judicial, el derecho a acceder a todos los documentos del Estado, a recoger información y difundirla. El proyecto se encuentra a estudio de la Cámara de Senadores.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Consideraciones del Esc. E. Cesio, Socio Honorario de OPI, 27 de agosto de 1997)

<sup>97</sup> Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, año 2002.

Legalmente, se encuentran regulados el secreto bancario, el secreto tributario y el secreto estadístico, que están establecidos por ley como una limitación relativa al interés general, al funcionamiento del Estado y la sociedad. En todo el resto, en principio, la información debería ser de carácter público, dado que no hay norma alguna que disponga lo contrario. Sin embargo, los periodistas entrevistados coinciden en sostener que en Uruguay no rige el principio de publicidad, como lo demuestra el caso de Andrés Alsina y otros similares, sino que la cultura es la del secreto, la reserva, la traba y la imposibilidad de acceder a la información.

Para poder informar, un periodista debe conocer "la autenticidad y veracidad" de la información. En este sentido, A. Alsina<sup>98</sup> destaca que existe un "tiempo" propio para obtenerla, y que cuando el Estado produce información de interés público, los periodistas deben tener un rápido acceso a la misma porque, de lo contrario, la opinión pública puede resultar perjudicada.<sup>99</sup>

El Dr. Edison Lanza, asesor de la Asociación de Prensa Uruguay, agrega que se debe *"distinguir entre el reconocimiento de este instrumento jurídico y la posibilidad efectiva de hacerlo valer. El instrumento existe en unos 12 países del hemisferio, pero sólo en Estados Unidos, Canadá, Puerto Rico y Costa Rica hay jurisprudencia que nos permita decir que efectivamente se puede hacer valer ese derecho con eficacia"*.<sup>100</sup> Esto significa que no sólo es necesario que esté expresamente reconocido por la legislación, sino que además deben existir mecanismos que habiliten y faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Periodistas encuestados afirmaron, que contar con una ley, "es un derecho no sólo de los periodistas, sino " un derecho de la gente". Lo consideran un tema cultural, que debe evolucionar.

### *III.1.9. Escaso Empleo de Tecnologías Modernas en las Asociaciones de Periodistas*

Solamente la Asociación de Periodistas Deportivos de Uruguay cuenta con página web.

No se logró el apoyo de ninguna asociación de periodistas de Uruguay, para la distribución de las encuestas para repartir la encuesta elaborada por las autoras. Esto resulta en una pérdida de oportunidades. Se recomienda incentivar a

---

<sup>98</sup> Op. Cit. (21).

<sup>99</sup> Entrevista a Andrés Alsina, en Radio uruguay El Espectador.com.

<sup>100</sup> Entrevista al Dr. Edison Lanza, en Radio uruguay El Espectador.com.

las asociaciones de medios y de periodistas a emplear la tecnología moderna, a fin de lograr un mejor posicionamiento e inserción internacional y local.

## III.2. Fortalezas

### III.2.1 Concientización

Se verifica un incremento de conciencia entre los periodistas respecto de la importancia de contar con herramientas legales que garanticen el derecho de acceso a la información. Paulatinamente, se van empezando a valorar los beneficios de contar con una Ley de Acceso a la Información.

Darío Klein<sup>101</sup> destaca, que entre los periodistas que no provienen de la dictadura militar sí hay una conciencia de lo que es el periodismo de investigación, y, en algunos casos, no sólo la capacidad, sino el deseo para llevarlo a cabo, a pesar del desánimo profesional generalizado, y las estructuras empresariales e institucionales que lo impiden. *“Y en ellos, justamente en ellos, radica la única esperanza de que algún día se desarrolle el periodismo de investigación necesario para enriquecer el debate democrático y, mantener un estado democrático saneado y ventilado.”*

### III.2.2 Proyectos de Ley

La aprobación del Proyecto de Ley de Habeas Data (y Acceso a la Información) por la Cámara de Diputados del Parlamento Uruguayo. Actualmente, el proyecto se encuentra a estudio por la Cámara de Senadores.

### III.2.3 Despenalización Jurisprudencial de las actividades de investigación de los periodistas

El periodismo cuenta con el apoyo de los tribunales de segunda instancia y de la Corte Suprema de Justicia, a través del reconocimiento de la doctrina de la real malicia que postula “la impunidad en accionamientos penales o civiles, para los periodistas que difundan informaciones referidas a funcionarios públicos, aún cuando éstas resultaran ser falsas, requiriéndose para responsabilizarlos la prueba de que actuaron con conocimiento o con temerario desinterés en cuanto a si eran o no veraces ( dictamen caso Israel, fiscal Dra. Mirtha Guianze, y del Juez del mismo caso).

---

<sup>101</sup> Op. Cit. (23).

### *III.2.4. Reconocimiento jurisprudencial al Derecho de Acceso a la Información*

Cabe destacar la importante incidencia de los fallos judiciales en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, que motivaron la reanudación del debate de los proyectos de ley presentados ante el Congreso. Sin embargo, a diferencia de otros casos como el de Chile, la justicia uruguaya, especialmente la Corte Suprema, generalmente privilegia la libertad de expresión en cualquier querrela judicial por sobre otros temas, aclara María Urruzola<sup>102</sup>.

### *III.2.5. Tratados Internacionales*

Las sentencias dictadas por Tribunales de Apelación incorporan y aplican en forma efectiva los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos incorporados al derecho interno de Uruguay, lo que demuestra la plena operatividad de las convenciones ratificadas por dicho país.

### *III.2.6. Revalorización del derecho de libertad de expresión*

"Se reafirma entonces el carácter social de este derecho (libertad de información), y en ese contexto la libertad de prensa aparece no ya como un mero derecho individual, sino como una institución destinada a consolidar las restantes libertades,....." (dictamen caso Israel, fiscal Dra. Mirtha Guianze)

### *III.2.7. Reconocimiento de la Existencia de la Sociedad de Información<sup>103</sup>*

Se verifica el reconocimiento de la Sociedad de Información y la voluntad política de insertar al Uruguay de manera eficiente en dicho proceso, a través de la sanción del Decreto 225/000 de 8 de agosto de 2000, de creación del Comité Nacional para la Sociedad de la Información. A ello se suma la organización de seminarios sobre dicha temática, 19/02/01 "Telecomunicaciones, aportes hacia una política de estado": Presentación Mario Bergara; 4/07/02 First Tuesday Millenium 21: Presentación Dr. Fernando Pérez Tabó.

---

<sup>102</sup> Op. Cit. (19).

<sup>103</sup> En el informe "La sociedad de la información en España. Perspectivas 2001-2005" – se define la Sociedad de la Información como "un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera". La Comisión Interamericana<sup>de</sup> Telecomunicaciones (CITEL) en la Agenda de Conectividad de las Américas – Plan de Quito – de Diciembre de 2001, se refiere a la Sociedad de la Información como "una forma de desarrollo económico y social en el que la adquisición, almacenamiento, procesamiento, evaluación, transmisión, distribución y diseminación de la información con vistas a la creación de conocimiento y a la satisfacción de las necesidades de las personas y de las organizaciones, juega un papel central en la actividad económica, en la creación de riqueza y en la definición de la calidad de vida y las prácticas culturales de los ciudadanos"..-

Dentro de los cometidos<sup>104</sup> primordiales del decreto figura “establecer e impulsar la instrumentación de una *“estrategia nacional para el desarrollo de la Sociedad de la Información”*. El mismo está integrado por el Presidente de la República, Rector de la Universidad de la República, Rector Representante de las Universidades Privadas, presidente de ANTEL, Director de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación y el Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información.

El Comité opera asistido por una Unidad de Gestión conocida como Uruguay en la Red, integrada por un Director en representación de la Presidencia de la República y demás codirectores designados por el Comité. Asimismo se constituyó un Consorcio Asesor de Empresas, para contar con la opinión y colaboración de agentes privados, el cual actúa como un foro que recibe a aquellas empresas uruguayas de trayectoria internacional.

### *III.2.8 Fortaleza Institucional*

Uruguay, a diferencia de los demás países analizados, presenta instituciones sólidas y arraigadas. Entre la ciudadanía se percibe mayor confianza en las instituciones, existiendo mayor interés en el quehacer político, incluso a nivel municipal; seguimiento de la ciudadanía de las actividades de sus representantes. Existe además por parte de la sociedad, una posición crítica, pero no de descrédito.

La sociedad uruguaya tiene una larga tradición democrática, interrumpida en el período 1973-1985 por una dictadura militar. En general la sociedad ha cambiado desde el punto de vista social, político, económico y cultural, lenta pero permanentemente durante los últimos 30 años.

Según el politólogo alemán Hans Jurgen Pulte, la democracia uruguaya es la única que ha logrado consolidarse en América Latina, lo cual se traduce en la realización de elecciones; sufragio universal y garantía del derecho de todos a competir por los cargos; garantía de las libertades políticas y de asociación; existencia de equilibrios entre los tres poderes; independencia del Poder Judicial e inexistencia de áreas de gobierno reservadas.

---

<sup>104</sup> Mario Bergara en “Pensando en el Ciudadano de la Sociedad de la Información”, refiere que la expresión “sociedad de la información”, implica no sólo hacer modificaciones drásticas en la propia industria de telecomunicaciones, sino también que esas transformaciones atraviesan al conjunto de la sociedad, tanto en la economía como en la cultura y en la vida cotidiana de los ciudadanos. Afirma en ese artículo, que las políticas públicas deben encarar la necesidad de incentivar la sociedad de la información, tanto en las definiciones globales sobre el rol de las telecomunicaciones, como en los objetivos y en la práctica regulatoria, lo cual implicaría promover la economía de la información, basada en el dinamismo tecnológico, la incorporación creciente de capital humano, el acceso universalizado al conocimiento y su aplicación a la producción de bienes y servicios.

## **IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

### **IV.1. Dirigidas a la Sociedad Civil**

- Mayor control y participación de la sociedad civil

### **IV.2. Dirigidas al Estado:**

- Cambio cultural de las autoridades públicas en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y acerca de su rol: son administradores de la cosa pública, “no los dueños de lo público”.
- Educación a los funcionarios sobre sus obligaciones en materia de entrega de información.
- Transparencia en la gestión pública
- Sanción de una ley de acceso a la información.
- Reglamentar la forma en que debe contestarse los “pedidos de informes” a nivel parlamentario nacional y local, estableciendo sanciones a las omisiones.
- Derogación del delito de desacato
- Debate sobre leyes antimonopólicas específicas para los medios de comunicación, para evitar limitaciones a la libertad de empresa y la libertad de competencia, específicamente para el espacio radioeléctrico (normas claras y parejas para la asignación de espacios radioeléctricos y, al mismo tiempo, garantías muy firmes que aseguren a los titulares su libre manejo en lo que hace a la libertad de expresión).

### **IV.3. Dirigidas a los Medios de Comunicación:**

- Códigos de ética claros.
- Autorregulación de cada medio individual
- Redefinición de su función, para adecuarla a la nueva realidad de refundación democrática

## **V. CONCLUSIONES**

A diferencia de los demás países analizados, Uruguay presenta instituciones sólidas y arraigadas. Por parte de la sociedad se observa una posición crítica, pero no de descrédito y se percibe mayor confianza en las instituciones.

La independencia del Poder Judicial ha posibilitado la importante incidencia de los fallos judiciales en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, que motivaron la reanudación del debate de los proyectos de ley presentados ante el Congreso. La justicia uruguaya, especialmente en segunda instancia y la Corte Suprema, generalmente privilegia la libertad de expresión.

Las sentencias dictadas por Tribunales de Apelación incorporan y aplican en forma efectiva los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos incorporados al derecho interno de Uruguay, lo que demuestra la plena operatividad de las convenciones ratificadas por dicho país.

Pero si bien el sistema político ha caminado hacia una efectiva refundación democrática, la prensa, la televisión y la radio no siguieron la tendencia y no han redefinido su función de acuerdo a esta nueva realidad. Los grandes medios se sienten muy cómodos con el oligopolio existente, en esencia, siempre oficialista.

## **VI. RECOMENDACIONES**

- Insistir en la sanción de una ley de acceso a la información pública.
- Promover un debate sobre leyes antimonopólicas para los medios de comunicación, a fin de evitar limitaciones a la libertad de empresa y de competencia, específicamente para el espacio radioeléctrico.
- Fomentar entre los periodistas y estudiantes de periodismo, las técnicas básicas de la investigación periodística y la importancia del derecho de acceso a la información pública.

# CAPÍTULO IV

## ARGENTINA

## CAPÍTULO IV: ARGENTINA

### Por Dolores Lavalle Cobo

**Marco Legal: Marta B. Rovere**

#### I. DATOS GENERALES

Superficie de Argentina: 3.761.274 km<sup>2</sup>

Población: 36.260.130 habitantes<sup>105</sup>

Idioma: español

Naturaleza del Estado: República Federal. Se divide políticamente en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

#### II. MARCO LEGAL

##### II.1. Acceso a la información

La Constitución Nacional Argentina (“CNA”) no consagra en forma expresa el derecho de acceso a la información pública; sin embargo, los juristas argentinos coinciden en que los fundamentos de este derecho se encuentran en otros artículos de la carta magna, entre ellos, el artículo 33 que reconoce los denominados “derechos implícitos”<sup>106</sup> y los derechos incorporados al orden jurídico interno por la ratificación de determinados tratados internacionales.

A partir de la reforma constitucional de 1994, algunos tratados internacionales, como por ejemplo, los referidos a los derechos humanos, poseen jerarquía constitucional. Tal es el caso del Pacto de San José de Costa Rica, que alude al derecho de libertad de expresión, dentro del cual, se ha interpretado que está incluido el derecho de los ciudadanos de solicitar y recibir información. De esta manera, ese derecho quedaría incorporado dentro de nuestro sistema jurídico constitucional, existiendo jurisprudencia que ha basado su decisión empleando esta fundamentación.<sup>107</sup>

La CNA contiene también algunos artículos, que refieren en forma expresa a la publicidad y a la información.<sup>108</sup> A su vez, la adopción del régimen republicano

---

<sup>105</sup> Fuente: INDEC, Informe Censo 2001.

<sup>106</sup> El mismo establece: “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

<sup>107</sup> Caso Tiscornia, Soffa y otros, c/ Estado Nacional (Ministerio del Interior); El Derecho Tomo 180, pág. 426.

<sup>108</sup> El artículo 38, segundo párrafo, garantiza a los partidos políticos “el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”, a la vez que dispone que “...deberán dar publicidad del origen y

de gobierno (art. 1º de la CNA), implica la obligación de cumplir con el principio de publicidad de los actos de gobierno.

En algunas provincias y en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el derecho de solicitar y recibir información fue reconocido por su constitución, y posteriormente regulado a través de la Ley 104 de acceso a la información pública.<sup>109</sup>

No existe una Ley Nacional o Federal que regule el derecho de acceso a la información pública; pero sí algunas normas nacionales que regulan aspectos referidos a la transparencia de la misma y que imponen restricciones o límites a su circulación.<sup>110</sup>

Por otro lado, desde el año 1990 se han presentado numerosos proyectos de ley<sup>111</sup> de acceso a la información. En mayo de 2003, la Cámara de Diputados aprobó en forma unánime el Dictamen elaborado por las comisiones de estudio correspondientes.<sup>112</sup> Actualmente, se encuentra a estudio en la Comisión de Defensa de la Cámara de Senadores.

En cuanto a normativa específica relacionada con la información, existe la Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales o Habeas Data, sancionada el 4 de octubre de 2000, que contiene los principios generales relativos a la protección de datos y contempla la acción de protección de los datos personales, y que reglamenta el artículo 43 de la CNA.

El objeto de la Ley es la *“protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de*

---

*destino de sus fondos y patrimonio”*. El art. 41 por su parte establece que: *“...las autoridades proveerán.... a la información ambiental”*; el art. 42 alude expresamente a la información y dice que *“...los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, .....a una información adecuada y veraz.....”* y por último el art. 43, que refiere a la acción de habeas data.

<sup>109</sup> A modo de ejemplo citamos la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 12 inc. 4º; Constitución de la Provincia de Jujuy, art. 31, inc. 1º; Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 12, inc. 2). Cuentan con ley de acceso a la información: Río Negro, Ley 1829, de 1984; Chubut, Ley 3764; Córdoba, Ley 8803, de 1999; Provincia de Buenos Aires, Ley 12.475; Jujuy, Ley 4444 año 2000; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 104..

<sup>110</sup> Entre ellas se encuentran las siguientes: Ley de Inteligencia Nacional; la Ley de Ética en la Función Pública; la Ley de Protección de Datos Personales; la Ley de Lavado de Dinero; la Ley de Entidades Financieras, entre otras.

<sup>111</sup> Entre otros: Proyecto de los Diputados 1) Carrió; 2) Stolbizer; 3) Garré; 4) Oficina Anticorrupción; 5) Berhongaray; 6) Romero; 7) Hernández, etc.

<sup>112</sup> Formó parte del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, y fue presentado en marzo del 2002 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.

*tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados... para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución Nacional” (art. 1º). Las disposiciones de la ley 25.326 también son aplicables a los datos relativos a personas de existencia ideal.*

La norma habilita a toda persona a solicitar información referida a sus datos personales y contempla que el registro que lleven los responsables debe ser de consulta pública y gratuita (art. 13).

La norma recepta lo dispuesto por el art 43 de la CNA, que alude a la posibilidad que tiene una persona para interponer la acción de amparo, para tomar conocimiento de los datos referidos a ella y de su finalidad. Por otra parte, el art. 16 de la ley reglamenta este precepto constitucional, y establece el “Derecho de rectificación, actualización o supresión”.

El art. 10 alude al deber de confidencialidad que tiene el responsable y las personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales.

## II.2. Libertad de prensa y expresión

El art. 14 de la CNA dispone que *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio..... de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa...”*. El mismo artículo establece como límite, el derecho de rectificación o respuesta de las personas afectadas por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general. Por otro lado, el art. 32 de la CNA establece que *“El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal”*.

En materia de **radiodifusión**, la ley vigente es la N° 22.285 sancionada el 15 de septiembre de 1980, que aún no fue modificada de manera integral, más allá de algunos artículos en forma aislada.

En cuanto al periodista en particular, cabe referir a la Ley 12.908, publicada en el Boletín Oficial el 3 de febrero de 1947, por la cual se ratifica el Decreto Ley 7618/44 sobre Estatuto Profesional del Periodista. En el artículo 5 de dicha norma, se establece que *“La libertad de prensa y la libertad de pensamiento son derechos inalienables, y no podrá negarse el carné profesional, o ser retirado, o cancelado, como consecuencia de las opiniones expresadas por el periodista”*.

El artículo 43 de la CNA también dispone que “*no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística*”.<sup>113</sup> La Ley 25.326 de Protección de Datos Personales en su art 1º, último párrafo, establece que, “*En ningún caso se podrán afectar la base de datos ni las fuentes de información periodísticas*”.

Dentro del marco de la libertad de expresión, debemos tener en cuenta también el derecho a la intimidad o privacidad de las personas, protegido por la CNA en su art. 19.

En cuanto a lo dispuesto en los Códigos de fondo, el **Código Penal** contiene artículos que tipifican los delitos de calumnias e injurias (arts. 109, 117 y ss.) cometidos por los medios de prensa; el **Código Civil** protege el honor de las personas (arts. 1089, 1090, 1096, 1099) y alude en su art. 1071 bis a la intromisión arbitraria en la vida ajena, a través de la publicación de retratos, difusión de correspondencia, etc. o perturbando de cualquier modo la intimidad.

Respecto del secreto profesional, cabe mencionar lo dispuesto por el art. 156 del Código Penal, que reprime a aquel que “... *teniendo noticias, por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o parte, de un secreto cuya divulgación pueda causar daño, lo revelare sin justa causa*”.<sup>114</sup> Por otra parte, el art. 157 impone prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por uno a cuatro años al “*funcionario público que revelare hechos, actuaciones o documentos que por la ley deben quedar secretos*”<sup>115</sup>.

Por último, cabe mencionar la reciente sanción de la Ley 25.750 de **Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales**, sancionada el 18 de junio del 2003 (B:O: 7.7.2003), la cual preserva, entre otros bienes, el de los espectros radioeléctricos y los medios de comunicación. Allí se establece que “*la propiedad de los medios de comunicación, que se definen en el artículo 3º de la misma (diarios, revistas, periódicos y empresas editoriales en general; servicios de*

---

<sup>113</sup> En torno a este derecho constitucional, se discute si la reserva de la fuente corresponde sólo frente a un recurso de habeas data, o si dicha garantía rige en todos los supuestos en que se ponga en juego. Dentro de este marco cabe mencionar el caso del programa televisivo “Edición Plus”, que invocó el art. 43 de la Constitución Nacional cuando el fiscal los citó para que reconstruyeran el recorrido realizado para acceder a la entrevista mantenida con el entonces prófugo de la justicia Enrique Haroldo Gorriarán Merlo, con el objetivo de individualizar a las personas que pudieran reconocer a quienes los guiaron hasta el lugar del encuentro, en la convicción de que así podía ser capturado un grupo clandestino de carácter guerrillero bajo el mando de Gorriarán. La Sala I de la Cámara Federal de San Martín, confirmó el fallo del juzgado de primera instancia que, contrario a las pretensiones del fiscal, había resuelto el archivo de las actuaciones. Este tipo de resoluciones, sin embargo no sería definitivo, pues, como dicen los magistrados, “el archivo es una medida que habilita la reapertura del sumario, en caso de así resultar prudente”.

<sup>114</sup> Nota: texto originario con la modificación dispuesta por la ley N. 24286 en cuanto al monto de la multa

<sup>115</sup> Nota: texto conforme a las leyes nros. 16648 y 23077.

*radiodifusión y servicios complementarios de radiodifusión comprendidos en la Ley N 22.285; productoras de contenidos audiovisuales y digitales; proveedoras de acceso a Internet; y empresas de difusión en vía pública), deberá ser de empresas nacionales<sup>116</sup>, permitiéndose la participación de empresas extranjeras hasta un máximo del 30% del capital accionario y que otorgue derecho a voto hasta por el mismo porcentaje del 30%”.*

La norma permite la ampliación de ese porcentaje en reciprocidad con los países que contemplan inversiones extranjeras en sus medios de comunicación, hasta el porcentaje en que ellos lo permiten.

A su vez dispone que las empresas culturales no podrán ceder el control sobre los contenidos de su producción.

### **II.3. Jerarquía de los tratados internacionales**

La CNA prevé la jerarquía suprallegal de los tratados en el art. 75° inc. 22°, concordantemente con lo establecido por el art. 27°, Sec. I de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, que ha sido ratificada por la Argentina, mediante Ley N° 23.782 (B.O. 7/VI/1990). Ya con anterioridad a la reforma, diversos fallos jurisprudenciales se manifestaron en favor de la jerarquía suprallegal de los tratados.<sup>117</sup>

En particular, a partir de la reforma constitucional de 1994, los Tratados de Derechos Humanos enumerados taxativamente en el inciso 22 del art. 75 de la Constitución Nacional poseen jerarquía constitucional. La Constitución contempla un procedimiento por el cual otros tratados de derechos humanos -además de los estipulados por el inciso 22- pueden adquirir dicha jerarquía. Así, por el porcentaje de 2/3 de los votos del Congreso Nacional, pueden declararse la jerarquía constitucional de dichos tratados.

---

<sup>116</sup> No se encuentran alcanzados por las disposiciones de la ley: a) Los medios de comunicación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley sean de titularidad o control de personas físicas o jurídicas extranjeras; b) Los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y que aún no hayan sido aprobados por los organismos competentes.

<sup>117</sup> Ver Ekmekdjian c. Sofovich (LA LEY 1992 - C. 543); Ekmekdjian II; Fibraca en ED. 1993 - 154 - 161 y 158.

### III. ESTUDIO DE OBSTÁCULOS Y FORTALEZAS

El cuestionario elaborado se envió a periodistas de Argentina a través de las principales asociaciones de periodistas locales e internacionales. Asimismo, se distribuyó a periodistas en forma individual por correo electrónico y a través de un periódico nacional, y otro provincial. Se complementó el estudio con entrevistas personales de profundización.

En total se recopilaron 104 respuestas de periodistas; de ellas 53 corresponden a periodistas que se desempeñan en periódicos nacionales; 27 corresponden a periodistas que se desempeñan en medios provinciales y locales; en tanto que 13 provinieron de periodistas de medios digitales y 11 de medios de alcance internacional.

Los periodistas pertenecientes a medios gráficos, fueron los más interesados en responder al sondeo y conceder entrevistas, alcanzando un total de 70 respuestas. De TV y radio respondieron 14 periodistas respectivamente, y de medios digitales se obtuvieron 13 devoluciones del cuestionario.

De un total de 57 cuestionarios respondidos, la franja de periodistas que demostró mayor interés en responder el cuestionario fue la correspondiente a la ubicada entre los 30-40 años. Los hombres constituyeron la mayoría con 43 respuestas.

#### III.1. Obstáculos

##### *III.1.1. Aspectos Culturales: Ignorancia y Desinterés por el Acceso a la Información*

El aspecto cultural manifestado como “ignorancia y desinterés por el acceso a la información” fue señalado como problemática relativa tanto del Estado, como de los medios de comunicación y la sociedad civil (incluyendo en este último a las ONGs y al sector académico). Se subrayó que el problema cultural es general y abarca a todos los sectores. Este es “un problema de conjunto”<sup>118</sup>, donde son responsables tanto los representantes del poder político, como el sector intelectual o académico, los medios de comunicación y la sociedad civil, que no ejerce presión exigiendo un cambio de reglas y soluciones concretas.

Algunos periodistas consultados sostienen que “a pesar de vivir en democracia, en la Argentina aún perdura una concepción totalitaria del Estado que

---

<sup>118</sup> Entrevista con el Dr. Rosendo Fraga, analista político, Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría.

postula que la sociedad no debe saber más de lo que se le dice”, y señalan en este sentido, que impulsar una mayor democratización de la sociedad, es aún una tarea pendiente.

Los resabios del sistema autoritario se reflejan a través de:

i) Altos Niveles de Corrupción<sup>119</sup>

Se agregó que, la corrupción en el estado argentino es un “problema estructural” que condiciona el acceso a la información, referido tanto al acceso a las fuentes como a los documentos públicos. Abarca a autoridades, funcionarios y empleados de todos los organismos públicos, si bien se aclaró que “esto no significa afirmar que todos estén incluidos”. La negativa a entregar documentos oficiales tiene como una de sus causas principales al ocultamiento de delitos y hechos de corrupción. La actitud reticente de quienes tienen en su poder documentos públicos es un indicio de que “hay algo turbio” y obliga al periodista a buscar formas oblicuas de conseguir la información.

ii) Pobre Valoración de la Información

Otro elemento que incide en la cuestión cultural es la pobre valoración de la información como bien jurídico protegido en el derecho argentino. Se indicó que “no hay un sistema jurídico que proteja la información como un bien mayor de los ciudadanos”.<sup>120</sup> Esto se ve reflejado en la ausencia de normas civiles y administrativas que regulen el flujo de información, el acceso, la organización, sistematización, preservación y archivo de los documentos públicos. Sobre el concepto y tratamiento dado a la información y documentación, véase, más adelante, el capítulo B “Obstáculos Referidos al Estado”.

iii) Democracia Delegativa vs. Democracia Participativa

A su vez, los ciudadanos han hecho una excesiva delegación en el Estado, sin interesarse por exigir ni realizar los correspondientes controles a la gestión pública, y con una escasa participación de la sociedad civil, si bien se advierte que esta postura ha comenzado a modificarse más recientemente con la aparición de ONGs. Pero el ciudadano común aún continúa “como anestesiado” y “no genera presión social”.

iv) Crisis de la Dirigencia Argentina

---

<sup>119</sup> Para conocer con más precisión la “involución” en Argentina en materia de corrupción, hemos acudido al Índice de Percepción de la Corrupción que anualmente elabora la organización Transparency International. En el año 2000, la Argentina se ubicaba en el puesto 51; en el 2001 pasó a situarse en el puesto 57; en el 2002 descendió al puesto 70, para caer dramáticamente en el año 2003 al puesto 92.

<sup>120</sup> Entrevista con María Seoane, periodista.

Como conclusión, se argumentó también que “la situación de crisis actual es fruto de la irresponsabilidad de la dirigencia argentina, no sólo política, sino también empresarial, sindical, religiosa, civil, etc.”. “Todos tercerizamos la responsabilidad y no asumimos lo que a cada uno le toca”. Hay una importante falencia de la sociedad civil, los medios y el Estado en generar soluciones concretas a los grandes problemas de transparencia, reforma política, etc.

A continuación se detallará con más profundidad el factor cultural, mediante un análisis de cada uno de los sectores involucrados: la Sociedad Civil; los Medios de Comunicación y el Estado.

### III.1.1.1. Factores que explican el aspecto cultural

#### III.1.1.1.1. Relativos a la Sociedad Civil

Según algunos periodistas, la cultura del autoritarismo impuesta por las sucesivas dictaduras en la Argentina, en especial, la última, “eliminó la cultura de la participación”, y la reversión de este proceso implicará un importante esfuerzo a largo plazo.<sup>121</sup>

##### i) La falta de “memoria”

Un importante número de periodistas destacó que “la sociedad argentina no tiene memoria” ni tiene entre sus preocupaciones enterarse de la cosa pública.<sup>122</sup> No hay una presión social fuerte y sostenida en el tiempo, donde se reclamen cambios profundos que finalmente se plasmen en medidas concretas. Como ejemplo, se citó el dicho popular “Que se vayan todos”.<sup>123</sup> También coincidieron en indicar que hay escasa preocupación por el tema en los ámbitos académicos.

##### ii) Incumplimiento de las leyes

A la situación anteriormente planteada se suma la falta de obediencia de las leyes como práctica habitual. Se señaló que hay una actitud generalizada de la sociedad civil en intentar eludir aquellas obligaciones impuestas por la legislación y en no exigir su cumplimiento a los responsables. Como ejemplos de ello se

---

<sup>121</sup> Entrevista con el Dr. Nelson Castro, periodista.

<sup>122</sup> Como ejemplo de esto se mencionó a las “listas sábanas para diputados y legisladores provinciales”, en las cuales se ignora quienes son los integrantes y su trayectoria política o cívica.

<sup>123</sup> “Que se vayan todos”, lema de protesta de ciudadanos argentinos reclamando la renovación de la clase política, luego del derrocamiento del Presidente De La Rúa en Diciembre de 2001 y los sucesos políticos posteriores. Dos años más tarde, la lista de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, y los candidatos a gobernador en varias provincias argentinas, postularon a los mismos dirigentes que habían sido señalados como pertenecientes a “la vieja política” que debía retirarse. La ciudadanía no alzó voces de protesta esta vez.

citaron: la falta de respeto de las normas de tránsito; la evasión de impuestos; la creciente abstención en el voto (obligatorio); la ley de ética en la función pública; la ley de financiamiento de los partidos políticos, etc. Esta actitud tiene lugar, en gran parte, porque hay una falla del funcionamiento de la Justicia. “Es importante visualizar que el Poder Judicial es parte del cumplimiento de la ley”<sup>124</sup>, y si los fiscales, jueces y demás auxiliares de la Justicia fracasan en la consecución de sus objetivos y funciones, difícilmente la sanción de normas que apunten a la transparencia y al acceso a la información puedan tener éxito en el país.

### iii) Escasa Interacción entre Medios de Comunicación y Sociedad Civil

Por otra parte, la escasa interacción entre los ciudadanos y los medios de comunicación también tiene consecuencias negativas, entre ellas, la retención de mayor poder por estos últimos. Nadie los controla, no tienen a nadie a quien rendirles cuentas. “Se les pide códigos de ética a los profesionales, a las empresas, pero a los medios no”.

Se afirmó que “la sociedad no se interesa por la conducta de los medios de comunicación”. Los sigue, los escucha, sin entrar a analizar mucho en el contenido de lo que recibe, como lo recibe, y la importancia de lo que realmente es estar informado. El espectador, lector, oyente es un individuo pasivo. Se “engancha” con la información que los medios resaltan y no cuestiona si no tendría que ser más importante darle cobertura a otros temas.

Este asunto debería ser debatido en la sociedad, ya que se discute acerca de la injerencia de los ciudadanos en la política, en ONGs y consejos vecinales, pero “no se debate como debiera ser la articulación entre la sociedad y los medios de comunicación, que son otro poder”.

Una excepción lo constituye el caso del asesinato del periodista José Luis Cabezas. Su asesinato conmovió a la gente, pero también a todos los medios y a los periodistas. Allí hubo un “diálogo” de los medios con la sociedad, se informó con mucha fuerza, los periodistas, importantes y no tanto, de medios grandes e independientes, todos tuvieron buena información y acceso a la que ya existía. “Se unieron medios, periodistas y la sociedad”.<sup>125</sup> A pesar de que se “intentó frenar una investigación que involucraba a un personaje protegido por el poder, como Yabrán, estas maniobras no tuvieron éxito, se avanzó enormemente, ocasionando una decisión judicial”.

---

<sup>124</sup> Entrevista con Rosendo Fraga.

<sup>125</sup> Entrevista con Roberto Alemann, Director del periódico Argentinisches Tageblatt.

### III.1.1.1.2. Relativos a los medios de comunicación

En la Argentina no puede atribuirse a un único factor la explicación sobre la posición de los medios de comunicación respecto del derecho de acceso a la información pública, sino que ella responde a un conjunto de elementos a ser tenidos en cuenta.

- i) El acceso a la información no es un tema instalado en la agenda de los medios de comunicación

En primer lugar, es importante destacar que todos los periodistas consultados coincidieron en forma unánime en que el acceso a la información pública no es un tema instalado en la agenda de los medios de comunicación. La preocupación de los medios está centrada, principalmente, en cuestiones relativas a la libertad de prensa y expresión, vinculadas al ejercicio de la profesión y a temas económicos. Se verifican aquí diferentes posiciones entre los periodistas.

Para algunos, hay una importante falta de información y formación sobre las herramientas legales destinadas a facilitar y proteger la tarea del periodismo. Un secretario de redacción agregó que existe una “falta de identificación del problema”. El periodismo no ha comprendido que “las deficiencias en la sistematización de la información en poder del Estado tiene como consecuencia un acceso a la información de carácter subjetivo, es decir, la información está teñida de la subjetividad que le imprimen las fuentes de información”. Se verifica así una ausencia de información pública sistematizada en forma objetiva, veraz, rigurosa, completa, actualizada, comprensible y entregada en tiempo oportuno.

Advierten además, que las instituciones públicas no efectúan un entrecruzamiento de datos en forma generalizada, lo cual dificulta la realización de un análisis profundo acerca de cuestiones relacionadas al manejo del estado, las cuentas públicas, la gestión de las distintas dependencias públicas, etc. El acceso a esta clase de información (no cotidiana o de primicia) es idéntico para todos los periodistas y medios de comunicación.

En cambio, otro grupo de periodistas expresó recelos en caso de contar con un acceso a la información pública completo. “No me conviene”, “me quedaría sin la primicia”, “no va a servir”, fueron algunas de las manifestaciones. Frente a estas afirmaciones, el primer grupo citado señaló que, la exclusividad no se pierde necesariamente por contar con un amplio acceso a la información, ya que siempre habrá variedad de enfoques, selección y tratamiento de la misma. Un periodista incluso afirmó que “ahí se verá de verdad quien es buen periodista y quien no”.

ii) Escasa Formación Profesional

En segundo lugar, la mayoría de los periodistas coinciden en que “la formación técnica en una Universidad de Comunicación y Periodismo no asegura profesionales de buen nivel cultural”. Hay una baja profesionalidad en el periodismo, que no continúa su perfeccionamiento una vez egresado de la Universidad y este decreciente nivel cultural necesariamente se reflejará en la calidad del producto ofrecido. Se destacó que esta profesionalidad resulta muy necesaria para conducir la relación con el gobierno, “la cual no puede ser ejercida por improvisados”. Por la naturaleza de las noticias y la selección de información que debe realizar un periodista, es indispensable la capacitación, como la que se exige a cualquier profesional de otras carreras. La capacitación incidirá en una mejor calidad del producto informativo.

Se destacó que hay periodistas que no están capacitados para comprender determinada información, como por ejemplo: lectura de balances; estrategias políticas; análisis químicos, etc. Tampoco cuentan con capacitación sobre manejo de base de datos y entrecruzamiento de la información.

iii) El Periodismo de Investigación

En tercer lugar, otro elemento que se suma es la falta de cultura y de costumbre de auténtico periodismo de investigación. Según una periodista, el periodismo argentino no tiene “voluntad de petición”, ya que la tarea de investigación se realiza por filtrado de la información. A esto se agrega la ausencia de una cultura de la documentación del circuito de la información y de transparencia del sistema de búsqueda utilizado. Es decir, en las notas de investigación no se explicita la cantidad de veces que se solicitó la información, si fue en forma oral o escrita, el tratamiento brindado en las oficinas públicas y la negativa de entregar la información solicitada, entre otras cosas.

También se sostuvo que bajo el nombre de “investigación periodística” se presentan programas de TV de contenido pornográfico, que distan mucho de ser verdadero periodismo. Los trabajos de investigación debieran ser objeto de un tratamiento profesional y delicado, “máxime por la tendencia a inducir a declarar culpabilidades con anterioridad a la formación del juicio popular o del televidente”. “La audiencia puede llegar a condenar a personas que, luego de someterse a la Justicia se comprueba que son inocentes”.

Se mencionó además “la incorporación de elementos de show mediático” a los programas periodísticos que ofrecen la información de forma tal que pueda parecer más atractiva por el entretenimiento que se brinda. Estos programas fueron calificados como “pseudoperiodismo”, “espasmos mediáticos”, etc.

iv) Reflejo de la Crisis de la Sociedad Civil

Como cuarto elemento a considerar, la mayoría de los periodistas consultados indicó que “la prensa es expresión de una sociedad”. El periodismo forma parte de esta cultura de “apatía cívica” y por eso presenta un desinterés hacia mecanismos de acceso a la información pública. En este sentido, “los medios de comunicación reflejan y toman muestras de situaciones y las presentan sintetizadas”. “El imaginario de la empresa siempre está articulado con su público”. Hay una articulación entre lo que la sociedad es y lo que hace, y “los medios de comunicación son su más característico reflejo”.<sup>126</sup> “Si el país está desordenado y en crisis, las formas mediáticas también lo estarán, en especial la TV”. Esto influye en la búsqueda de rating y mercado, ajustándose la oferta de contenidos y programación a los que prometan un buen posicionamiento en el público.

Los analistas políticos y académicos consultados sobre este tema, reconocen que el periodismo se posiciona frente a este tema de la misma forma que la sociedad civil, no poniendo en el foco de sus prioridades en el acceso a la información. Sin embargo, sostienen que la interacción entre medios y sociedad no es una articulación absoluta, sino relativa.<sup>127</sup>

Para otros hay una complicidad simétrica entre los medios de comunicación y el poder político, en el cual es funcional el manejo cerrado de la información. Se destacó así, que “algunos medios de comunicación tienen la misma corrupción que hay en el Estado, lo que explicaría, en parte, que no se posicionen con el tema del acceso a la información”.

v) Postura escéptica ante la ley

Por último, ha de considerarse la postura que tienen los periodistas frente a la necesidad de contar con normas de acceso a la información pública. La mayoría se mostró escéptica y refirió que “será una ley más”; “no se va a cumplir”; “no servirá de nada”; “es una pantalla”, etc. Probablemente, esta actitud tenga asidero en la falla de funcionamiento de los controles horizontales en la Argentina: el Poder Judicial, Poder Legislativo y numerosos entes de control, que una vez creados por ley, carecen de la asignación de recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Este punto se encuentra desarrollado más adelante en la sección E sobre Marco Legal.

---

<sup>126</sup> Entrevista con el Dr. José Claudio Escribano, Presidente de la Academia Nacional de Periodismo.

<sup>127</sup> Para un análisis más profundo de este tema, ver: “Relación entre Política y Medios”, Fundación Konrad Adenauer, Argentina, Diciembre de 2002; Issa Luna Pla, “Medios de Comunicación y Democracia: realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas”, Universidad Nacional de México, en Derecho Comparado de la Información, número 1, enero-julio de 2003.

### III.1.1.1.3. Relativos al Estado

Este punto será analizado a continuación en la sección B “Obstáculos Relativos al Estado”

### *III.1.2. Obstáculos Referidos al Estado*

En este título se analizarán con mayor detalle aquellos obstáculos referidos al funcionamiento del Estado, en particular, las diferentes causas que detallan el comportamiento reticente de las autoridades públicas a entregar información. Es importante tener en consideración que este ha sido el obstáculo más votado por los periodistas en el sondeo realizado.

#### III.1.2.1. La Falta de voluntad política de brindar la información

##### i) El concepto “privatista” o “personal” de la información

La falta de voluntad política encuentra sustento en un concepto personalista y privado de la información pública y la documentación oficial. Su difusión por los funcionarios públicos que la tienen en su poder está ligada a la conveniencia política y posibles beneficios que puedan derivarse de aquella, como por ejemplo, un ascenso laboral. “El principio que rige es el de retener y ocultar la información, y no el de darla a conocer”. Esta situación se confirma en las dependencias de los tres poderes de gobierno.<sup>128</sup>

La reiterada negativa de las autoridades estatales a entregar documentos públicos revela una cultura de ocultamiento de la información muy arraigada. Un gran número de periodistas consultados señaló la existencia de una acentuada noción de que “la información es propiedad personal del funcionario público y no algo público del estado”. El funcionario se siente “dueño” de la misma y la entrega en forma discrecional, lo que deriva en la utilización de la información para beneficio personal y la brindará “según le convenga políticamente o no”, es decir, manejan estos criterios con una lógica personal. Los periodistas reclaman un cambio cultural donde se tome conciencia de que lo “público es del público” y no puede quedar oculto, y que deje de hacerse un uso y manejo de la información pública como si la misma fuera de naturaleza privada.

---

<sup>128</sup> Se mencionó por ejemplo la falta de partes de expedientes judiciales archivados, anexos, etc. También las agendas de los funcionarios públicos.

Sin embargo, un pequeño grupo de periodistas ofreció una opinión diferente, alegando que no se puede realizar una tipificación por organismos sino por funcionarios, y que la entrega de la información depende del criterio aplicado por quien está a cargo de la gestión. En general, el grupo mencionado se desempeña en medios de comunicación medianos o pequeños, que puede tener restringido el acceso a determinadas fuentes de información.

La negativa a entregar información obliga al periodista a buscar fuentes oficiosas, las que muchas veces se sienten desprotegidas por que no hay normas que regulen la circulación de la información. “Es preciso dar con la persona indicada”. “La reticencia o fragmentación te hace dar cuenta que hay algo en el camino, y eso motiva a seguir buscando la información”.

ii) Falta de preservación de la documentación y archivos oficiales

En cuanto a la custodia de la documentación oficial, en muchos casos “no hay archivos, han sido destruidos o su falta de mantenimiento ha provocado la pérdida de múltiples documentos públicos y secretos”. No hay una cultura de preservación de los documentos y los archivos públicos. Es costumbre que los funcionarios “se lleven los expedientes”. Esto incluye a las agendas de los funcionarios políticos. También es habitual la destrucción de documentos que registren el quehacer estatal de un funcionario, ya que antes de su partida del organismo, “se pasan por la máquina de papel picado”. Además, se hizo alusión a la quema de archivos.

Se señaló que hay un “problema de base”: los documentos oficiales no son inalterables, es decir, sufren desde mutilaciones (“se arrancan fojas”), como adulteraciones de todo tipo, entre ellas, falsificaciones de los contenidos (“puede llegar a haber varias versiones de un mismo documento o adulteración de peritajes judiciales”), de la foliación, los sellos, firmas oficiales, etc., hasta su desaparición e incluso la quema del documento. “A veces la falsificación es tan burda que cualquiera se da cuenta con sólo mirar el color del papel”, pero en otras ocasiones, hay una “verdadera obra de ingeniería” y descubrir la falsedad documental implica un chequeo muy riguroso de las formalidades y contenidos del documento.

Varios periodistas dedicados al periodismo de investigación coincidieron en que “no hay normas de protección de los documentos, ni de acceso a la información”. “Hay una negligencia del Estado en la sanción de una ley de acceso a la información, que traba la labor periodística porque no están definidos los instrumentos y mecanismos para consultar documentación”. Tampoco hay sanciones para quienes se niegan a entregar la información.<sup>129</sup> En este sentido, se

---

<sup>129</sup> Por ej., en las sentencias judiciales que reconocieron el derecho de acceso a la información al ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires basados en la Ley 104 (norma local de acceso a la

destacó que “es indispensable la aprobación de leyes de acceso a la información y de clasificación de la documentación”.

iii) Falta de normas de clasificación de la documentación e información oficial

También señalan que la ausencia de normas sobre clasificación de los documentos oficiales tiene como consecuencia una catalogación discrecional, no racional, donde “todos los documentos terminan siendo secretos” y “uno se cansa de ver el sello de documento secreto en aquellos que no tienen razón de serlo”. Lo que ocurre es que “hoy son secretos los documentos de la trampa, que protegen el cometido de delitos y de actos de corrupción”. Esto se torna peligroso para la labor periodística, dado que la publicación de documentos secretos constituye un delito penal. Es por ello, que los periodistas reclaman normas que establezcan los criterios y la forma en que debe hacerse la clasificación de la documentación.

iv) Falta de Sistematización de la Información

A esto contribuye la falta de sistematización de la información en las dependencias públicas, que complica la búsqueda, ya que es posible encontrar oficinas repletas de documentación sin clasificar, rotular, ordenar, organizar ni sistematizar.

v) Falta de herramientas de comunicación y de acceso a la información

Tiene que haber una facilitación de la información no solamente física, sino de herramientas de comunicación y acceso a ella. “Dar acceso a toda la información en bruto muchas veces puede significar lo mismo que no dar nada”, porque la cantidad de documentación tornaría imposible su lectura y consulta. Se citó como ejemplo la causa AMIA, que consta de 400 cuerpos de 200 fojas cada uno, donde el Ministerio Público Fiscal utilizó herramientas de comunicación y elaboró un manual (para la prensa) que tuviera como objetivo una mejor comprensión de la actuación de los fiscales asignados al caso.<sup>130</sup>

Algunos periodistas consideran que presentar pedidos de acceso a la información podría violentar la relación con la fuente, dando lugar a represalias o a consecuencias negativas, como la pérdida de la fuente. Esto los lleva a formularse la siguiente pregunta: ¿es tan valiosa esa información como para enfrentarse con la fuente y perderla? La respuesta, generalmente es negativa.

---

información), no se impusieron sanciones a aquellos funcionarios que negaron la entrega de la documentación requerida, porque la ley no establece a que autoridad le corresponde aplicarlas. Ver: Barcala, Roberto L c/Policía Federal Argentina, La Ley, 2003, Tomo A pág. 879; Pampín, Gustavo c/Gob. de la Ciudad s/amparo, “El Ambiente en la Justicia”, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pág. 83.

<sup>130</sup> Ministerio Público Fiscal, Manual para la Prensa, “Causa Amia”, Juicio Oral y Público, La Acusación, 24/09/2001. Entrevista con Ariel Sujarchuk.

vi) Los voceros de prensa y comunicación

Resulta paradójico que los voceros de prensa hayan sido señalados como un gran impedimento para llegar a la información. Se reiteró que “se ha desvirtuado la función para la cual existe esta figura, ya que actúan como un filtro para no poder acceder a la información, cuando debería ser de la manera contraria”. Cuando el funcionario público al cual asisten tiene una alta exposición en los medios, el retaceo o negativa a entregar la información solicitada es mayor, ya que se teme que perjudique o pueda perjudicar su imagen. “Se tiende a proteger al funcionario por sobre el derecho a saber de los ciudadanos”.

vii) El clientelismo político

Otro elemento que se destacó en forma reiterada fue la ausencia de llamados a “concurso” para cubrir cargos públicos en el Poder Legislativo, Judicial y otros organismos de control, indicio de que dichas posiciones son otorgadas sobre la base de clientelismo o favores a terceras personas. Esto tiene como consecuencia un alto grado de falta de voluntad de los empleados a entregar la información, quienes temen repercusiones perjudiciales para su jefe o empleador, sanciones e incluso la pérdida del empleo.

viii) Jerarquía del funcionario público

La incidencia de la jerarquía del funcionario público es un aspecto que no debe dejar de tenerse en cuenta, factor sobre el cual coincidió un importante número de periodistas consultados, quienes indicaron que a mayor retención de información, mayor retención de poder. La impronta sobre la política de comunicación se realiza en forma vertical, esto es, el criterio de comunicación utilizado dentro de una dependencia pública lo marca su máxima autoridad.

ix) Falta de aplicación de la legislación

En cuanto al cumplimiento de las leyes, el Estado también presenta sus falencias, fundamentalmente, por el bajo nivel de aplicación y exigencia de acatamiento de las mismas.

x) El manejo y control de la información por el Estado

El control de la información no se reduce exclusivamente a los gobiernos autoritarios. También se verifica en los gobiernos democráticos, ya que “caen en el

espejismo de creer que estarán más seguros si manejan los medios de comunicación y la información”. La creación del multimedios estatal (Canal 7 y sus repetidoras en el interior del país, RNA Radio Nacional y Agencia de Noticias Télam) durante un gobierno democrático es ejemplo de esta concepción.<sup>131</sup> A través del decreto 94/2001 de Presidencia de la Nación se creó el Sistema Nacional de Medios Públicos, bajo la forma de Sociedad del Estado.

Sin embargo, la experiencia de Canal 7, cuyos contenidos en lugar de apostar al enriquecimiento cultural, “tienen por objeto la publicidad y promoción del gobierno de turno”, no ha sido exitosa, como lo demuestra el bajo índice de audiencia logrado. El público “ha olfateado que se lo utiliza como herramienta política” y al percibir este tipo de desviaciones las castiga quitándole credibilidad al medio. En un régimen de competencia con el sector privado, el público prefiere la programación de este último, porque lo “supone independiente”.<sup>132</sup> Es por ello que postulan que “es aconsejable que las noticias de carácter oficial puedan ser manejadas por entidades totalmente independientes, como por ejemplo, la BBC de Londres que se rige mediante un consejo de profesionales independientes”.

Otro ejemplo lo constituye el decreto dictado previo a la finalización de la gestión del presidente Duhalde que habilita a la creación de nuevos radios y canales de TV estatales en las provincias, que motivó reacciones adversas de las asociaciones privadas de radio y TV.<sup>133</sup>

#### xi) La relación entre medios de comunicación y poder político

En cuanto a la relación entre periodismo y políticos se advirtió que hay una tensión entre el periodismo y el gobierno de turno, en la que el funcionario busca el ensalzamiento de su gestión a través de los medios de comunicación, a la misma vez que pretende el ocultamiento de errores y defectos cometidos, mientras que el periodista quiere obtener otro tipo de información. Del resultado de esta contienda o “lucha de poderes” resultará el grado de información que recibirá la sociedad.

---

<sup>131</sup> El artículo 4 del Decreto 94/2001 establece: "Créase el SISTEMA NACIONAL DE MEDIOS PÚBLICOS SOCIEDAD DEL ESTADO, en jurisdicción de la Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación, que tendrá por objeto administrar, operar y desarrollar los medios y servicios de radiodifusión sonora y televisiva, periodísticos y de transmisión de contenidos que se le transfieren por este Decreto y aquellos que en el futuro le sean encomendados por la citada Secretaría.....".

<sup>132</sup> Entrevista con el Dr. Pedro Simoncini, Presidente de la Asociación Contenidos.

<sup>133</sup> Decreto 1214/03.

El diálogo entre medios y poder político fue definido como “sordo”, porque hay un “divorcio entre la información que busca el periodismo y aquella que los funcionarios públicos quieren brindar”. A este diálogo se han sumado nuevas figuras o intermediarios que intervienen en el flujo de la información, ellos son los voceros, las agencias de prensa y comunicación, los relacionistas públicos, etc. Su participación tiene como resultante información que viene armada o “en cassette”, esto es, la información es preparada para los medios; los voceros de prensa son así “una suerte de traductores mediáticos”.

### III.1.2.2. Actitudes en las que se traduce la falta de voluntad política a entregar información

#### a) Negativa a Entregar la Información:

Reiteramos aquí lo expresado anteriormente sobre la concepción privatista de la información como causa más frecuente de denegación de la información. A manera de ejemplo concreto, se expresó que se intenta desorientar al solicitante de información derivándolo a la fuente incorrecta o brindando nombres y números telefónicos inexistentes, datos falsos o erróneos sobre personas para evacuar las consultas (personas inexistentes, por ejemplo). También se han registrado casos en los que se han escondido expedientes y documentos oficiales.

#### b) No se produce la información

Varios de los periodistas consultados alegaron que es débil la tarea del Estado en producir la información, algunas veces por falta de recursos humanos, técnicos y económicos y otras, por causas políticas, como por ejemplo, la ausencia de políticas públicas o fallas en su concepción, el desinterés por producir la información, o por causas administrativas.

Como ejemplo más reiterado se aludió a la falta de entrecruzamiento de datos entre las dependencias públicas, sobre todo en materia de gasto social, asignación de planes sociales y subsidios familiares otorgados por el Estado (Planes Jefas y Jefes de Hogar, Planes Trabajar), y en asuntos impositivos, de seguridad y la actualización del padrón electoral.

A la situación descrita se suma la falta de capacitación de los funcionarios y empleados públicos en la sistematización y procesamiento de datos y el consiguiente retraso en la digitalización de la información.

#### c) Demora en la entrega de información

Cuando la entrega del documento solicitado no se realiza en tiempo y forma, torna de interés y utilidad fútil a la información, que pierde su valor periodístico.

Se señalaron tres causas que explican la demora en la entrega:

- i) La falta de sistematización y clasificación de la información: no se organiza la información, existiendo un gran desorden y desconocimiento acerca de donde se encuentran físicamente ubicados los documentos dentro de una oficina pública;
- ii) exigencia de trámites burocráticos para entregar la información (presentar solicitudes de información, formularios, fundamentación de los motivos por los que se pide la información, etc.);
- iii) La posición privilegiada de los grandes medios de comunicación sobre los pequeños en el circuito de la información.

Respecto al último ítem apuntado, los periodistas pertenecientes a medios de comunicación de menor envergadura manifestaron que los funcionarios públicos respetan un orden de prelación en la entrega de información: en primer lugar, se comunica la información a los grandes medios de comunicación, ocupando un lugar posterior los periodistas que pertenecen a medios más pequeños. Así, los grandes medios suelen ser “receptores” de información, mientras que los pequeños son demandantes de la misma.

Esto se debe a que los grandes medios de comunicación generan una mayor competencia para producir notas exclusivas o primicias, por lo cual, imprimen fuerte presión al sector público para que no se filtre, a otros medios, información que no esté primera bajo su poder.

d) Entrega de información incompleta<sup>134</sup>

Hay determinada información a la cual se complica mucho el acceso, en general, es la de tipo económico, obteniéndose solamente una porción de la misma. En estos casos, la dependencia pública cumple con el pedido de

---

<sup>134</sup> Se mencionó como ejemplo las Memorias que se elaboran dentro de cada Ministerio, de sumo interés para controlar y conocer los resultados del mandato de cada funcionario y la evolución de la gestión de tales oficinas, y que deben ser entregadas a la Jefatura de Gabinete. Cuando fueron solicitadas, solamente se obtuvieron las correspondientes a algunos años, no pudiendo acceder en forma completa por no haberlas encontrado dentro del organismo receptor.

información entregando solamente parte de la información, la cual, además, muchas veces no es posible auditar, dado que no se puede acceder a los documentos y comprobantes que respalden los datos obtenidos, poniendo en duda la fidelidad de tal información. Entre los casos mencionados se aludió reiteradamente a los listados de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos solicitadas a la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), que no pueden ser contrastadas con la documentación que prueba la veracidad de aquellas.

Las causales atribuidas a semejante conducta son las siguientes: i) desconocimiento de los funcionarios y empleados públicos de la información existente en la dependencia a la que pertenecen; ii) temor a repercusiones negativas como consecuencia de perjuicios a sus superiores derivados de la entrega completa de la información; iii) entrega de información únicamente a los periodistas con quienes ya se ha establecido un vínculo o que están “alineados” a la gestión de gobierno; iv) falta de calificación y capacitación para comprender qué información se encuentran habilitados a entregar al público<sup>135</sup>; v) ausencia de reglas claras en las dependencias públicas de los tres Poderes para la entrega de información; vi) retención de poder.

### III.1.2.3. Otros obstáculos

- Falta de fidelidad de la información: no se explicita como se realizó la recolección y el cruzamiento de datos que sustentan las conclusiones de un documento público, por ejemplo, las estadísticas oficiales.
- Inexistencia de Bancos de Datos: no se hacen estudios y estadísticas con continuidad en el tiempo, por lo que, muchas veces, se carece de datos que posibiliten la prevención y el análisis de situaciones de riesgo, y la elaboración y aplicación de políticas públicas.

### III.1.3. El Factor Económico

La mitad de los periodistas consultados afirmó que para el análisis del acceso a la información no puede soslayarse el tratamiento del factor económico. Este factor está compuesto por un conjunto de aspectos, que van desde la recaudación en publicidad, la deuda de los medios de comunicación hasta la crisis económica por la que atraviesa el país. Los desarrollaremos a continuación.

---

<sup>135</sup> Como ejemplo se citó el pedido ante la dependencia correspondiente de proyectos de ley presentados en cada Cámara del Congreso; tomar conocimiento como ha sido el voto de los legisladores en cada proyecto; asistencia o ausencia de los legisladores a las sesiones en el recinto parlamentario, etc.

### III.1.3.1. La Presión de los Anunciantes

Ésta ha sido señalada por los periodistas como una de las presiones más importantes dentro de un medio de comunicación para publicar información, y por ende, condiciona también el acceso a ella. En líneas generales, “no se puede intentar publicar información negativa sobre un gran anunciante”, dado que puede provocar el retiro de la publicidad y consiguientes pérdidas económicas de importancia. El medio de comunicación se cuestiona si realmente vale la pena perder un anunciante (y su consiguiente aporte económico) como consecuencia de publicar información que pueda perjudicar la imagen de esa empresa. “Además, a ningún periodista le gusta ser el responsable de pérdidas económicas y de publicidad de la empresa periodística para la cual trabaja”. Este factor guarda estrecha relación con la autocensura, como se verá más adelante en la sección “D” Obstáculos Referidos a los Medios de Comunicación.

Cuando se privatizaron los canales de TV (hasta el año 1989 eran estatales) se reformó la ley de radiodifusión, momento crucial a partir del cual “en la Argentina murió la libertad de prensa y nació la libertad de empresa”.<sup>136</sup> A partir de ese momento los medios de comunicación comenzaron a recurrir, en forma mucho más intensa, a la venta de sus espacios de publicidad a las empresas del sector privado. Un alto número de periodistas y empresarios de medios de comunicación indicó que, como el mercado es muy reducido, prácticamente “ningún medio de prensa sobrevive de la venta de ejemplares, sino que necesita de la publicidad”. En idéntica situación se encuentran la radio y la TV, medios que además no perciben un canon de los usuarios por la “puesta en el aire de su programación”.

Algunos periodistas señalaron que hay formas “perversas” y “sutiles” de manejar y controlar la información. Luego de la privatización de los canales de TV estatales, las empresas privadas encontraron, a través de la publicidad, la forma de controlar a los periodistas. Dado que la publicidad asegura un espacio en radio, cable y TV, la pauta que contratan con un medio determinado les permite a las empresas mantener un control sobre sus auspiciados. Como indicó un destacado periodista, no les interesa la cantidad de público a quienes pueda alcanzar su publicidad, sino que “buscan y pagan protección”, y “no pagar puede llegar a tener un costo muy alto, que se traduce en campañas de desprestigio, por ejemplo”.

---

<sup>136</sup> Entrevista con Bernardo Neustadt, periodista.

Respecto de esta situación, se subrayó que la sociedad no es crítica, y que se encuentra en un “estado de pereza” importante.

Cabe agregar que como consecuencia de la crisis hubo una reducción de la pauta publicitaria que afectó a todos los medios, y “este achicamiento de la torta publicitaria produce una gran preocupación por la situación económica del medio y su rentabilidad, dado que ninguno quiere perder lugares ni posicionamiento en el mercado”. Esto incide en la programación y los contenidos ofrecidos por un medio que apuntan a aquello que es de “interés del público” en vez de brindar contenidos de interés público. Esta situación se hace más patente en la TV, con programas de bajo costo de producción y baja calidad.

### III.1.3.2. El Endeudamiento Económico y la Presentación en Concurso

Numerosos medios de radio, prensa y TV cargan, en la actualidad, con una deuda en dólares abultada, otros han presentado su propio concurso preventivo o se encuentran atravesando por un difícil momento económico.<sup>137</sup> Esta situación condiciona la labor de los periodistas y la decisión de publicación de determinadas notas por parte de los medios que pudiera afectar la imagen o gestión del gobierno nacional, provincial o municipal. En muchos casos hay temor a represalias.

La crisis económica de los medios se agravó luego de la declaración de “pesificación”, la entrada en “default” y consiguiente depreciación del valor del peso argentino frente al dólar, el cual pasó de cotizarse bajo una paridad 1\$=1U\$ a 3\$=1U\$. Esto triplicó la deuda en pesos, ya que la obligación fue contraída en dólares.

La crisis económica de los medios de comunicación tuvo su repercusión en el nivel normativo, como consecuencia de la sanción de la ley de bienes culturales, que contiene disposiciones económicas que les brinda ventajas y beneficios de ese tipo. “Es muy difícil hablar del acceso a la información cuando el medio está más interesado por negociar la libre deuda y en un país en crisis”. Se citaron como ejemplos, “la llamada Ley Clarín y la Ley de Bienes Culturales”.

---

<sup>137</sup> No fue posible obtener información cierta y veraz acerca del monto de endeudamiento de los distintos medios afectados económicamente.

Los periodistas más que presiones externas, sufren la presión del propio medio para el cual trabajan, ejercida por los editores, directores y dueños del medio quienes deciden que es lo que se publica, traspasando el límite de lo que se considera “el respeto por la línea editorial”.

#### III.1.3.3. La Publicidad Oficial

Cuando la publicidad es contratada por un organismo público, puede funcionar como un modo de extorsión a los medios de comunicación, a fin de disuadir la publicación de información que pueda comprometer o afectar la imagen y gestión de aquel. Este problema presenta mayor gravedad cuando se trata de medios locales o pertenecientes a ámbitos geográficos pequeños.

Llama la atención que, a pesar de que a partir de la nueva gestión de gobierno, se observa un aumento de la publicidad oficial en los principales medios de comunicación nacionales, este tema prácticamente no surgió en las entrevistas y los cuestionarios respondidos.

#### III.1.3.4. La Concentración de los Medios de Comunicación

Este punto se encuentra descrito en el Capítulo D, sección e).

#### III.1.3.5. La Crisis Económica en Argentina

Un alto número de periodistas consultados indicó que la crisis económica en el país es tan grave que no permite, ni al periodismo ni a la sociedad civil, poner el foco sobre otros temas, como por ejemplo, la transparencia administrativa, el control de la gestión, el acceso a la información, etc. Y sostienen que la alta frecuencia de los cambios económicos concentra todo el interés del público. “El ritmo de los cambios económicos producto de la crisis es tan exigente, que antes de que la sociedad civil haya terminado de asimilar, comprender y adaptarse a una medida económica, el gobierno decreta otras nuevas y, por eso, se tiende a informar y comunicar eminentemente sobre ello”. Destacan que esta situación se verifica en todos los poderes; se dictan numerosos decretos de contenido económico, la legislación que se sanciona está básicamente relacionada a temas económicos y los fallos jurisprudenciales también rondan

sobre ellos. “Hace mucha falta que el sector público empiece a trabajar sobre lo institucional” fue un reclamo reiterado por los periodistas.

#### *III.1.4. Obstáculos Referidos a los Medios de Comunicación*

Al referirse a este punto, salvo casos aislados, la mayoría de los periodistas entrevistados hizo un especial pedido de reserva sobre sus opiniones transmitidas en la conversación. No se observaron aquí, diferencias de actitud entre periodistas que se desempeñan en medios grandes o chicos.

“La libertad de prensa es un mito, lo que hay es libertad de empresa”. “Es necesario alinearse a la línea editorial o de lo contrario se presentan los problemas”. Así definieron los periodistas el contexto en el cual desempeñan su labor.

Se señaló que, por un lado, está el negocio del medio como empresa (publicidad, favores, etc.) y, por el otro, hay periodistas que negocian y cobran por difundir o retener información.

##### *III.1.4.1. Autocensura*

Los medios de comunicación tienen su propia línea editorial que debe ser respetada por su staff de periodistas, y, en general, no permiten investigaciones que puedan afectar sus intereses políticos y económicos. No existen, como en otros países, consejos editoriales pluralistas, que garanticen la diversidad de corrientes de opinión dentro del medio. “La línea divisoria entre política editorial y autocensura muchas veces es difícil de precisar”. En realidad, la autocensura no es explícita, sino que “el periodista conoce los intereses de la empresa en la que se trabaja y, para mantener su empleo, o no tener problemas en él, directamente no se mete”. En sentido contrario, un presidente de un medio de comunicación expresó que “en muchos casos, son los propios periodistas quienes se censuran a sí mismos, y por temor, dejan de informar sobre determinados temas”.<sup>138</sup>

También se torna complejo distinguir la censura de la selección de información que brindará el medio de comunicación, cuando su divulgación pudiera afectar la sensibilidad del público.

Los medios de comunicación constituyen un negocio empresarial, y se señaló que esto constituye la pauta que determina cual es la información que se

---

<sup>138</sup> Entrevista con el Dr. Julio C. Saguier, Presidente del Diario La Nación.

publicará o no, la forma y extensión de la cobertura y el enfoque. Esto implica que aún teniendo acceso a la información, por decisión empresarial, puede no ser publicada. En este sentido, un jefe de redacción consultado expresó que “la objetividad plena de los medios de comunicación es un mito y cada uno tiene su orientación acerca de como ha de presentarse la información. El despliegue de cobertura se da en función del objetivo editorial”.

Existen ciertos temas donde hay coincidencia entre los medios de comunicación en que no se informe. Además, algunos periodistas han expresado que hay determinados temas acerca de los cuales no se puede informar con libertad e independencia. Entre ellos se mencionó a la actividad y la composición propietaria de los mismos medios de comunicación y al desempeño de las empresas privadas y las de prestación de servicios públicos.

Según lo expresó una periodista, los condicionantes para que exista autocensura pueden responder a distintos factores, i) de política ideológica; ii) de vínculos o relaciones del medio con empresas, funcionarios o personas; iii) de publicidad (anunciantes).<sup>139</sup>

La concentración de medios de comunicación, si bien no es un obstáculo en sí mismo, en Argentina ha sido indicada como uno de los factores que inciden en la autocensura.

Como se mencionó anteriormente, la pauta publicitaria concertada entre los anunciantes y el medio de comunicación donde se trabaja, también ejerce una importante influencia, dado que genera temor en el periodista y presión del medio para no publicar notas con información perjudicial para la imagen de los anunciantes, que pudiera generar el retiro de la publicidad, y la consecuente pérdida económica para el medio.

La autocensura puede tener consecuencias: entre ellas, asignación de cobertura de otros temas, viajes, suspensiones, cambio de sección, etc.

#### III.1.4.2. Manejo de la Información y Contactos Profesionales

##### a.- La información como bien económico o como servicio

Numerosos periodistas consultados afirmaron que el problema no radica tanto en el acceso a la información, ya que si se cuenta con buenos contactos y fuentes en las dependencias públicas, siempre se obtiene la información. La

---

<sup>139</sup> Majul, Luis, “Periodistas” (Que dicen y que hacen los que deciden en los medios), Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999. Ver pág., 134. A la pregunta ¿Hay control de contenidos en su medio?, el 44% de los periodistas encuestados respondió en forma afirmativa.

cuestión a analizar radica en el manejo que se hace con ella y como es comunicada al público. Un alto número de periodistas afirma que algunos medios de comunicación no tienen como objetivo principal el servicio periodístico, sino que su estrategia radica en obtener negocios con la información que poseen y en la construcción de poder.

Se destacó que, en general, los medios de comunicación argentinos no conciben que el periodismo cumple una “función social”, sino que “es un negocio para operar en el nivel político y eventualmente económico”. Se ha desvirtuado el uso debido de la información y se privilegia la venta de información como medio de ganancia económica o como medio de extorsión. Así, la agenda periodística está manejada por intereses ajenos al periodismo. Por otra parte, se indicó que “la información tiene una inmensa capacidad para el bien o para el mal, y tiene repercusiones sobre el público que no siempre son tenidas en cuenta”.

Se subrayó que hay medios de comunicación que “pactan” con los funcionarios públicos. Han elaborado una lista de precios según la categoría del involucrado y la envergadura de la información a publicar u ocultar, y del efectivo pago del precio fijado dependerá la acción que se lleve a cabo, con las consecuencias engañosas que este accionar tiene sobre el público.

En Argentina hoy existe un manejo empresarial de los medios muy complejo. Coarta la libertad del ejercicio de la profesión de los periodistas: “deben someterse al medio, si quieren trabajar”. La falta de estructura de medios independientes, libres, no solo afecta a los periodistas, sino a la sociedad toda, que queda sujeta a la manipulación. Por otra parte, se destacó la dificultad de los medios chicos para crecer e incluso acceder a información, porque carecen de tal poder.

Varios periodistas afirman que “los medios de comunicación no ejercen una presión crítica sobre su propia actuación” y que, “aún no han buscado la forma de quebrar ese “tabú”.<sup>140</sup> Esto es parte de una cultura del ocultamiento de la información que se da en todos los sectores en la Argentina: por ejemplo, se dijo que “el 40 o 50 % de la economía del país está en negro”, “hay mucha corrupción instalada en todos los ámbitos” o “todos tenemos algo que ocultar”. A todos les conviene esta especie de “media luz”, porque “permite generar ventajas”. “Es probable que muchos medios evadan impuestos y que la transparencia en la información vaya en contra de sus intereses”.

#### Noticia vs. Información

Otro factor que se destacó como de suma importancia es la primacía de la noticia o primicia por sobre el valor de la información. “Ésta es tratada como

---

<sup>140</sup> Entrevista con Carlos Ulanovsky, periodista y escritor.

“producto” y no como un vehículo de comunicación”. A esto se suma que en un país “desordenado” y en crisis la noticia de impacto es lo que vende. Se señaló además, que, cuando una empresa es propietaria de un medio de comunicación, “no siempre tiene vocación periodística, sino que es un negocio más, lo cual puede poner en riesgo la calidad informativa”.

#### b.- Las Fuentes de Información

En un alto número de casos se detectó que se confunde acceso a la información con acceso a las fuentes. Todos los periodistas coincidieron en que su acceso a la información está ligado al acceso a las fuentes, y no porque exista una libre disponibilidad de información. Esto tiene como resultado un acceso no uniforme de los medios de comunicación a la información, ya que está relacionado con la importancia que represente el medio de comunicación y la afinidad con la fuente que tiene la información que se necesita, lo cual para un medio de comunicación pequeño funciona como limitante de su acceso a la información. También es importante quien la pide, ya que, “un periodista prestigioso siempre será mejor atendido que uno impopular, poco serio, o de llegada a un público reducido, etc.”

La fluidez en la relación con las fuentes de información permite asegurar un buen acceso a la información. Se manifestó que siempre resulta más beneficioso mantener una relación de “respeto intelectual” y de confidencialidad con las fuentes, en lugar de dar lugar a vínculos donde se confundan los roles (el periodista al servicio del informante). Si bien en este último supuesto, se obtiene información privilegiada, es preferible acceder a la misma por vías ortodoxas, dado que estos “atajos” no son otorgados gratuitamente, afectando la independencia del periodista, su labor y credibilidad.

El “respeto intelectual” y la confidencialidad, también pueden representar una presión, dado que cuando la fuente solicita el silencio informativo, se asiente con lo pedido, a cambio de no perder otra información bajo su poder. Ningún periodista quiere arriesgarse a perder sus fuentes de información.

El periodista de un medio grande no accede o busca la información, sino que la información le llega por filtraciones o por las fuentes o por voceros u otros medios. Hay quienes incluso han señalado que “es muy difícil llegar por derecha a información valiosa”.

Además, numerosos periodistas sostienen que en la Argentina no hay una cultura de “periodismo de investigación” ni de chequeo de fuentes y de fidelidad de la información.

Un sector minoritario denuncia que se ha dejado de lado el cumplimiento de algunas reglas básicas para la publicación de información, estas son: i) el respaldo documental siempre que sea posible; ii) que se verifiquen dos fuentes como mínimo; iii) que la información provenga de una fuente oficial; de lo contrario, la misma debe garantizar suficiente credibilidad y veracidad para que amerite la difusión y publicación de la información. Cuando no se puede asegurar la “pureza” o credibilidad de la fuente, es preferible ignorar la noticia, dado que no merece confianza sobre su veracidad, y divulgarla puede causar graves daños.

Algunos periodistas mencionan que han recibido presiones del editor para revelar sus fuentes de información.

### c.- Documentación de la Información y Uso del Off The Record

Un buen acceso a las fuentes de información se complementa, en la práctica, con el uso del recurso “off the record”. La utilización del off the record es una práctica sumamente extendida en el periodismo argentino. “El periodista se encuentra muy acostumbrado al uso del off the record” y, la entrega de información por los funcionarios públicos está muy teñida de los inconvenientes que pudiera generarle dentro de su dependencia. Tales dificultades se refieren a la estabilidad en el cargo, complicaciones con sus superiores, cuestionamientos de tipo político, acciones judiciales, etc.

Algunos periodistas afirmaron que el uso del off the record es una consecuencia del deterioro institucional que viene atravesando la Argentina desde hace largo tiempo. Muchos periodistas consultados coincidieron en que la falta de libre acceso a la información obliga al periodista a generar un vínculo con sus fuentes, de manera de asegurar la obtención de información. Se destacó que “se ha caído incluso en un uso abusivo del off the record, no sólo por parte del periodismo, sino también por los funcionarios públicos”. Esto ha traído las siguientes consecuencias:

i) un doble discurso por parte de los funcionarios públicos, uno dado al público en “on the record” y otro en “off al periodista”; ii) el periodista con tal de obtener la información la solicita directamente en off the record, actitud que a largo plazo va en contra de la transparencia y apertura de la misma; iii) falta de documentación de la información por el periodista.

Varios periodistas sugirieron que el uso del off the record debería estar acotado a casos excepcionales.

Se indicó que los voceros de prensa usualmente contribuyen a sostener este hábito, como negociadores de la comunicación en on o en off de la información. Agrega un editor que el periodista sabe que “no le conviene

enemistarse con el vocero si no quiere que se le retacee la información”. Es interesante ver en los resultados del sondeo que fue el obstáculo más elegido por los periodistas, contando con 44 votos.<sup>141</sup>

Numerosos periodistas respondieron que en cuanto a la posibilidad de dar a conocer las fuentes, es necesario marcar diferencias cuando se trata de una fuente oral de la documental. Con respecto a la primera, la mayoría coincide en que siempre hay que resguardarla y mantenerla en secreto. Esto hace a la credibilidad del periodista y al mantenimiento del contacto, y por ende, de la obtención de información. Un importante periodista argumentó que “se establece entre ambas partes un contrato moral que no debe ser quebrado”<sup>142</sup>, situación que sólo sería aceptable en casos excepcionales, por ejemplo, cuando la misma fuente no respeta las reglas de tal contrato.

Con relación a la fuente documental sostienen que siempre hay que revelarla, aunque advierten que “se ha perdido la costumbre de documentar las investigaciones y las notas, y a veces se cae en conductas irresponsables”, como notas inventadas e información falsa. El periodismo “se encuentra dominado por las fuentes orales”<sup>143</sup>. Este problema de fuentes innominadas es un aspecto que no debería soslayarse, y debería fomentarse dentro de cada medio la importancia de contar con mayor cantidad de fuentes nominadas.

También se hizo alusión a las cámaras ocultas; hubo quienes indicaron que sólo deberían usarse cuando por otras vías resulte imposible dar a conocer información cierta y veraz, y cuya publicación tenga un peso importante para la sociedad. Se apuntó que las investigaciones realizadas por medio de cámaras ocultas dadas a conocer al público no han apuntado a autoridades instaladas en la cúpula de poder, sino que han sido dirigidas a funcionarios de segunda y tercera línea, lo que muestra que no hay completa independencia del poder político.

#### d.- La Corrupción en el Periodismo – Los Sobornos

Un sector destacó la existencia de periodistas alineados o “a sueldo” del Estado, que trabajan en medios de comunicación de amplio alcance y difusión, que ofrecen la versión que los funcionarios públicos quieren que se divulgue a la ciudadanía. Esta situación se ve incrementada en las provincias, donde los gobiernos suelen pagar a “pseudoperiodistas” que realizan operaciones de prensa dirigidas a confundir y distraer al público.

---

<sup>141</sup> Ver sondeo, pregunta 9.

<sup>142</sup> Entrevista con el Dr. José Claudio Escibano.

<sup>143</sup> Entrevista con el Profesor Fernando Ruiz, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral.

“La alineación política se acentúa en tiempos de elecciones”. “La publicidad oficial aumenta mucho en tiempos electorales para mostrar la gestión, sobre todo en TV”, fueron algunos de los comentarios que se emplearon para abordar cuestiones de corrupción en el periodismo.

#### e.- Concentración de los Medios de Comunicación

La concentración de los medios de comunicación no es buena o mala en sí misma, todo depende de la forma en que sea utilizada. “Puede ser beneficiosa cuando colabora en una mejor calidad de información y cuando es distribuida ampliamente”. Pero si es excesiva puede tornarse peligrosa cuando tiene como resultado la pérdida del pluralismo informativo, ya que puede dañar profundamente la vida en democracia.<sup>144</sup> “Lo importante es evitar que se escuche la voz de un solo medio”.

Esto tiene relación con la composición propietaria de los medios de comunicación, ya que no siempre es posible conocer la identidad de dueños y accionistas. Incluso, los mismos periodistas dudan a veces de saber con certeza quien es el propietario del medio para el cual trabaja. Se señaló que “un gran impedimento a la libertad de prensa y de opinión lo constituye la libertad para que el dueño de un medio gráfico sea también dueño de canales de TV (por aire o por cable) y/o de emisoras radiales”. También se apuntó que “muchos multimedios terminaron convirtiéndose en multiempresas”.

Otro tema controvertido es el otorgamiento de las licencias en el espectro radioeléctrico, así como la proliferación de estaciones de radio de origen ilegal. Varios periodistas han apuntado que en Argentina hay más de 5.500 radios de origen ilegal. Otros indicaron que son más de 7.000. Lo cierto es que estas radios han causado perjuicios graves, por ejemplo, interferencias en la torre de control del Aeropuerto de la Ciudad de Buenos Aires, que han complicado las operaciones aeronáuticas y han dado lugar incluso hasta su cierre temporal.

Un avance para la pluralidad informativa lo constituye el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de declaración de inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que excluía a las personas jurídicas no comerciales del acceso y la prestación del servicio de radiodifusión.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Entrevista con el Dr. Pedro Simoncini.

<sup>145</sup> La Corte sostuvo en su fallo que la Ley 22.285 “es arbitraria, al excluir de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no haberse constituido en una sociedad comercial, pues ello importa en definitiva una razonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse o no hacerlo”. Ver gacetilla de prensa de Agencia de Noticias de Prensa Cooperativa, 3/09/2003.

### *III.1.5 Insuficiente Marco Legal*

Se advirtió que existe un “abismo” entre la letra o el espíritu de las leyes de transparencia de la información y la realidad, y se destacó la importancia de revertir esta situación con normas adecuadas. Sin embargo, todos los periodistas coincidieron en que una ley por sí sola no será suficiente para asegurar el acceso a la información. Para ello se deberá impulsar un cambio cultural y una fuerte concientización de los funcionarios y empleados públicos. Pero por sobre todo, el cambio cultural debe provenir de la sociedad civil argentina, la que, según un analista político, “tiene una gran incapacidad para resolver cosas concretas”, quien además, sostuvo que, sin presión social, la sanción de una ley sería un simple “gesto político”, dado que “las soluciones centradas en lo normativo no son suficientes, haciendo falta soluciones operativas”.<sup>146</sup>

Un significativo esfuerzo de la sociedad civil en reclamar soluciones fácticas u operativas, como, por ejemplo, el voto electrónico y el conocimiento del voto de los legisladores<sup>147</sup>, son reformas concretas que mejorarían sustancialmente la calidad de la política a la vez que brindarían una mayor transparencia y mejor control de la gestión.

La mayoría de los periodistas, manifestó desconocer la Ley local de acceso a la información vigente en su propia jurisdicción, y alegó que no se visualizaban las aplicaciones prácticas de este mecanismo.<sup>148</sup> Sólo en casos muy aislados se comprobó el conocimiento de la legislación local.

Consultados acerca de la necesidad de contar con una ley de acceso a la información, las posturas de los periodistas pueden dividirse en 3 grupos:

i) En el primero, si bien la mayoría se mostró a favor de contar con un marco legal, se detectó en este grupo, un alto grado de escepticismo con relación al cumplimiento de las normas en Argentina, en particular en materia de transparencia, las cuales tienen un bajo nivel de acatamiento y aplicación.

ii) Un grupo menor de periodistas destacó la necesidad de contar con una ley de acceso a la información, dado que significaría establecer parámetros

---

<sup>146</sup> Entrevista con Rosendo Fraga, analista político.

<sup>147</sup> Los ciudadanos no pueden conocer la composición del voto de los legisladores en la sanción de cada norma, salvo en aquellos casos excepcionales de voto nominal. Esta situación combinada con las “listas sábana”, imposibilitan al ciudadano conocer a sus representantes y cuestiona la representatividad política.

<sup>148</sup> Hay leyes locales en la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Jujuy, Río Negro, Chubut y Córdoba. También hay ordenanzas municipales en algunas intendencias: General Pueyrredón y Ushuaia, por ejemplo.

mínimos que obliguen a los funcionarios y empleados públicos a entregar información. Este mismo grupo expresó que una ley servirá para aumentar el caudal de información en circulación, lo que resultará a su vez, en una mayor disponibilidad de información para contrastar y en mayor transparencia. Inclusive, el propietario de un medio gráfico señaló que “dos cosas son esenciales: por un lado contar con la legislación, dado que no tenerla es la primer puerta que hace infranqueable el acceso a la información, y por el otro la aplicación de la misma”.<sup>149</sup>

En este sentido se sostuvo que “es necesario entender que las sociedades no progresan gracias a los ciudadanos anónimos, sino por aquellos que cumplen con sus derechos y obligaciones”<sup>150</sup>; “la sociedad no debe avanzar por los márgenes, sino por núcleos activos que se involucran en la construcción de sus instituciones”.

iii) Un número más reducido se pronunció en contra de la necesidad de una ley de acceso a la información, alegando las siguientes razones: “haría menos atractivo el trabajo” porque si bien lo haría más fácil, habría menos competencia y dificultaría conseguir una “primicia”; “las restricciones son de tipo práctico y burocrático y no de tipo legal”; “sería una “ley mordaza”. Un jefe de redacción agregó que “ninguna ley puede contra el retaceo de información que hace el poder político”.

### *III.1.6. Mayores Trabas para Acceder a la Información en el Ámbito Provincial*

Lograr acceder a la información en poder de los gobiernos provinciales y municipales se presenta como una tarea mucho más ardua que respecto del gobierno nacional. No puede dejar de destacarse que esto tiene relación directa con la magnitud del medio de comunicación que se presenta como solicitante de la información, siendo los medios provinciales y locales de menores dimensiones y, por ende, soportan mayores dificultades para acceder a ella.

En cuanto a las fuentes se indicó que, como consecuencia de desempeñarse en comunidades de menor densidad demográfica, donde es habitual conocer a los funcionarios públicos y tener más proximidad con ellos, “los medios de comunicación provinciales y locales si pierden la fuente, pierden la información, situación que puede durar años”. En grandes urbes hay más posibilidades de fisuras y de filtrado de la información que en las localidades de menor población.

---

<sup>149</sup> Entrevista con el Dr. Julio C. Saguier.

<sup>150</sup> Entrevista con María Seoane, periodista.

### Situación Geopolítica:

La mayor concentración de medios de comunicación y poder político se da en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires: dado que el poder y el manejo económico de la población están concentrados allí, las fuentes prefieren suministrarle información a los medios capitalinos, porque la información cobra mayor valor en función de su mayor alcance. Muchos funcionarios prefieren dar a conocer la información a un medio capitalino, en desmedro de los provinciales, por el mayor impacto que aquellos tienen.

En cuanto al aspecto normativo, la ausencia de leyes provinciales en muchas jurisdicciones y de ordenanzas municipales que garanticen el acceso a la información, impone trabas de tipo práctico. Cuando hay una norma local (ordenanza) el trámite para solicitar información así como la denuncia de su incumplimiento, se torna más sencillo y ágil. Si la denuncia judicial refiere a la violación de una garantía constitucional, es necesario recurrir a un juzgado federal, con trámites más largos y con juzgados que, muchas veces están ubicados a gran distancia de donde se encuentra el periodista, siendo su traslado hasta el juzgado complicado y costoso.

Respecto de la propiedad de numerosos canales gratuitos o de aire de TV del interior, estos pertenecen a un canal nacional y, fuera de los canales públicos de capital, solamente muy pocos en las provincias son independientes. La mayor parte de la información se genera y procesa en la Capital Federal, se envía “enlatada” a las provincias y se difunde a través de los canales locales. O sea que los contenidos de lo que se comunica por los canales provinciales, dependen en gran medida, de lo que le “vende” el canal de Capital Federal, sobre todo porque los costos (de mantener un canal local) “no cerrarían”. De todas formas, los canales locales están obligados por ley a producir programas de información local (noticias locales).

En este sentido, se destacó la importante responsabilidad de los medios audiovisuales, los que, por la Ley de Radiodifusión se encuentran enmarcados como servicios de interés público, lo cual pone a su cargo responsabilidades mayores que las de los medios gráficos, que son empresas comerciales privadas. Los medios audiovisuales se encuentran bajo la supervisión del Estado y el incumplimiento de las condiciones de la concesión de la licencia para conducir un canal de TV puede llegar a su cancelación.

Para ilustrar la fuerza y poderío convocante de la TV, que llega a millares de personas de todas las clases, edades y sectores, se citó como ejemplo concreto los “llamados a la solidaridad” realizados a la sociedad solicitando colaboraciones concretas (dadores de sangre, gente desaparecida, etc.), los que

siempre han tenido una respuesta de gran importancia. Esta fuerza de convocatoria los hace “terriblemente responsables”.<sup>151</sup>

Otra presión que los medios provinciales o locales soportan de los gobiernos de su jurisdicción se refiere a la publicidad oficial que en numerosas ocasiones condiciona la independencia del medio.

### *III.1.7. Amenazas, Agresiones e Inicio de Causas Judiciales*

Uno de los factores de censura a los periodistas proviene de las amenazas físicas a su persona, familia o bienes, incluyendo incendios y ataques con armas blancas y de fuego, hechos que tienen mayor frecuencia en las provincias, sobre todo en aquellas donde se ha investigado y denunciado el accionar de los llamados “regímenes feudales” donde la autoridad política tiene una permanencia en el poder de larga data (San Luis, Catamarca, Santiago del Estero, por ejemplo).

Un factor importante de amenazas lo constituye el inicio de acciones judiciales por calumnias e injurias en sede penal.

También se indicó la existencia de acciones discriminatorias a periodistas y medios de comunicación, no otorgando las acreditaciones para cubrir las conferencias o actos públicos del poder político.

En el último año se registró una mayor cantidad de agresiones a periodistas por parte de la Policía.<sup>152</sup>

### *III.1.8. Restricción de los flujos de información desde la nueva administración<sup>153</sup>*

Al inicio del Proyecto, el flujo de la información proveniente del Estado no era un tema que surgiera en las entrevistas. Sin embargo, se observó que, a partir de la asunción al poder de la nueva administración, los periodistas comenzaron a destacar una mayor contracción en la circulación de la misma.<sup>154</sup>

La actual administración ha intentado reducir el off the record. Se comunica a través de los anuncios públicos, spots televisivos y publicidad en los principales medios de comunicación. Esto dificulta tomar conocimiento anticipado de los acontecimientos y las medidas de gobierno, afectando la calidad informativa.

---

<sup>151</sup> Entrevista con el Dr. Pedro Simoncini.

<sup>152</sup> Informe Argentina 2002, IPYS, Instituto de Prensa y Sociedad, [www.ipys.org](http://www.ipys.org)

<sup>154</sup> Esto se ratifica por los dichos de una entrevista al Secretario Gral. de la Presidencia en Junio de 2003 en el Diario La Nación. Allí expresa que “nos pidieron que hagamos mucho y hablemos poco” y que “el Presidente prohibió las charlas confidenciales o en off con los periodistas”.

Algunos periodistas consideran que esta situación no podrá sostenerse en el tiempo, y que el off the record volverá a tener el vigor que anteriormente ostentaba, situación que prevén tendrá lugar cuando al gobierno se le presente la necesidad de contar con la colaboración de los medios de comunicación.

Asimismo, se han eliminado las reuniones de gabinete entre el Presidente y sus Ministros, las que anteriormente gozaban de cierto grado de publicidad y permitían conocer la agenda de gobierno. Algunos periodistas añadieron que en nuestro país las políticas de comunicación no son serias ni previsibles.<sup>155</sup>

La mayoría de los periodistas consultados señaló que la nueva administración (Poder Ejecutivo Nacional) es más cerrada y que la entrega de información está influenciada por la “relación ideológica entre el medio de comunicación y la fuente”, así como por la envergadura del medio al que se representa.

## III.2. Fortalezas

### *III.2.1. Los Medios de Comunicación Tienen Acceso a las Fuentes de Información*

Independientemente de la ausencia de una norma de acceso a la información, los medios de comunicación y el periodismo tienen un buen acceso a las fuentes de información. Esto implica que la información circula y se hace pública, si bien por carriles diferentes a los formales.

### *III.2.2. Alto Grado de Libertad de Expresión*

Los periodistas coincidieron casi en forma unánime que desde el retorno de la democracia hace veinte (20) años, la libertad de expresión ha ido en aumento, profundizándose considerablemente, y con una amplitud que no se había gozado anteriormente.

---

<sup>155</sup> Un tema controversial que ha generado molestias entre los periodistas, se refiere a la invitación a acompañar al Presidente en sus giras, fundamentalmente en el último viaje presidencial a Europa. En esa ocasión, no hubo sorteo de plazas y, aproximadamente 10 periodistas fueron seleccionados “a dedo” para viajar junto al Presidente en el avión presidencial (Tango 01), quedando excluidos colegas de numerosos medios de comunicación. Esto motivó las siguientes opiniones: el avión presidencial no debe transportar a ningún periodista. En el caso de que así fuere, los medios de comunicación deben hacerse cargo de los gastos y erogaciones realizados para la cobertura de los viajes.

Por otra parte, en su último informe de Libertad de Expresión, la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas, también afirmó que existe libertad de prensa e información en el país.<sup>156</sup>

### III.2.3. Mayor Conciencia Profesional

Según algunos académicos, en los últimos 20 años se ha observado un incremento en la conciencia y vergüenza profesional de los periodistas.<sup>157</sup>

### III.2.4. Creación de la Carrera de Comunicación en las Universidades

Se detectó una numerosa oferta en Universidades de las Carreras de grado sobre Periodismo y Comunicación, que brindan formación técnica. Cincuenta (50) años atrás, no había Universidades que atendieran la formación en estas áreas. Sin embargo, en forma paralela, se aprecia una degradación en el nivel cultural de los estudiantes.

### III.2.5. Compromiso de las ONGs

Hay grupos de ONGs, académicos y estudiosos de la materia que se han articulado para actuar en forma conjunta impulsando el proceso de sanción de la Ley Nacional de Acceso a la Información y la difusión del tema.

### III.2.6. Incipiente Interés de Agrupaciones de Periodistas

Recientemente asociaciones de periodistas han expresado su preocupación por el libre acceso a la información pública. En particular, la asociación FOPEA (Foro de Periodismo Argentino) ha realizado actividades de formación a periodistas en torno a la temática.

### III.2.7. Creación de un Observatorio de Medios

Nuevas iniciativas han surgido en el 2003 en torno a la libertad de información, su veracidad y objetividad. “La Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA) creó el Observatorio Político, Social y Cultural de Medios, que es parte de una iniciativa cultural que busca contrarrestar los efectos de la concentración mediática”.<sup>158</sup> “Los principios del observatorio de la UTPBA son desarrollar categorías de comprensión para la interpretación del mundo desde la

---

<sup>156</sup> [www.adepa.org.ar](http://www.adepa.org.ar)

<sup>157</sup> Entrevista con el Profesor Fernando Ruiz, Universidad Austral.

<sup>158</sup> Gómez Valero, Carlos, “Regulación de los Medios”, Revista Digital Etcétera, Septiembre de 2003.

realidad mediática; reinterpretar principios periodísticos como el de la objetividad o de la manipulación para llegar a una verdadera libertad de expresión y para enfrentar la censura; colaborar con analistas para llegar a una perspectiva más amplia, que no se base solamente en los grandes medios”.<sup>159</sup>

Iniciativas similares llevan a cabo también la Veeduría Ciudadana de Medios de Comunicación, el Foro de Periodismo Argentino y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

### *III.2.8. Legislación Local en materia de Acceso a la Información*

Si bien la sanción de normas de acceso a la información en el ámbito local no se encuentra extendida en todas las provincias, algunas ya cuentan con su propia ley. También hay proyectos de ley presentados ante las Legislaturas provinciales y Concejos Deliberantes Municipales (ejemplos en provincias: Neuquen, Misiones y Mendoza. En municipios: Bahía Blanca, San Isidro, La Plata).

### *III.2.9. Declaración de Inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley de Radiodifusión*

A partir de Septiembre de 2003, las asociaciones que no persiguen fines lucrativos y las cooperativas, podrán obtener el otorgamiento de licencias de radio, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

## **IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Los periodistas que colaboraron en la elaboración de este estudio sugirieron diferentes recomendaciones y propuestas. Las mismas fueron clasificadas en 3 grupos, dirigidas al Estado, a los medios de comunicación y a la sociedad civil.

### **IV.1. Dirigidas al Estado**

1. Sanción de un Adecuado Marco Legal que garantice el acceso a la información, que clasifique la información (pública, reservada, secreta), que contemple sanciones para aquellos funcionarios, legisladores y magistrados que nieguen el acceso a la información.

---

<sup>159</sup> Id. nota anterior.

2. Campaña de difusión de las normas locales de acceso a la información, a fin de que sean efectivamente conocidas y utilizadas por todos.
3. Fortalecimiento y Saneamiento Institucional:
  - Generación de un proceso de reforma de la relación entre representantes y representados.
  - Creación de la carrera en administración pública.
  - Implementación de los llamados a concurso para ocupación de cargos en el Poder Legislativo, Judicial y otros organismos de control.
  - Creación y adecuado funcionamiento de los organismos de control previstos en la legislación (Ejemplo: Comisión de Ética Pública). Búsqueda de alternativas para la creación de los organismos de control, por ejemplo: la tercerización de los controles y auditorías externas públicas.
  - Correcta asignación de recursos humanos y económicos para el buen funcionamiento de los organismos de control y de custodia de la documentación oficial (Ejemplo: Unidad de Información Financiera; Archivo General de la Nación).
  - Es necesaria una dirigencia política más transparente, no es un problema político sino moral.
  - Despenalización de los delitos de calumnias e injurias.
  - Fortalecimiento Institucional: recuperación de la institucionalidad a partir de privilegiar la jerarquía constitucional por sobre el del partido político.
4. Mayor Publicidad de los Actos de Gobierno: por ejemplo, el establecimiento de la obligación de la transmisión de las sesiones del Congreso, reuniones y audiencias públicas por radio AM y TV. De este modo se jerarquizarían los actos de gobierno y el protagonismo de los ciudadanos de la correspondiente comunidad.
5. Transformar las reglas sobre el orden de prelación de comunicación de la información a los medios, la que debería realizarse sobre una base de igualdad.
6. Obligatoriedad de publicar toda la información producida por las autoridades públicas en Internet.
7. Creación de un Organismo de Centralización de la Información al que puedan acudir los periodistas y los ciudadanos para acceder a la información. La constitución de este organismo sería muy importante, ya que respalda a todos aquellos que no tienen acceso a Internet y las páginas

web no siempre están actualizadas, no tienen la información buscada o son muy lentas.

8. Capacitación y concientización de los funcionarios y empleados acerca de los derechos del ciudadano y su obligación de entregar información y modos de hacerlo.

## **IV.2. Dirigidas a los Medios de Comunicación**

1. - Autocrítica de los Medios de Comunicación: los medios deben repudiar las formas inmorales de manejo y entrega de la información, que son distintas formas de imprimir presión a los gobiernos para conseguirla. No se pueden exigir a los informantes (Estado) reglas claras para la entrega de información, si los medios de comunicación no están dispuestos a actuar en el mismo sentido.  
  
- Incentivar y exigir al periodismo condiciones de idoneidad moral
2. Comportamiento Ético y Mayor Contribución Cívica
3. Concientización sobre los Derechos: impulsar un mayor interés por los derechos y las normas vigentes que hacen a la labor profesional de los periodistas, a la protección y reconocimiento de sus derechos y la forma de ejercerlos.
4. La Composición Propietaria de los Medios: i) demandar propietarios idóneos e independientes (del poder político sobre todo); ii) implementar medidas de transparencia de sus estados contables, composición accionaria, etc.
5. Creación de un Observatorio de Medios Independiente integrado por profesionales y personalidades ilustres y de prestigio público que no sean periodistas. Las funciones del Observatorio deberían ser: i) el monitoreo de la cobertura periodística y los criterios utilizados para publicar determinada información, y ii) la recepción de denuncias anónimas.
6. Creación de la figura del Defensor del Lector.
7. Compromiso de los medios de comunicación de realizar campañas de difusión de las normas de acceso a la información para concientizar a los ciudadanos acerca de sus derechos.

### IV.1.3. Dirigidas a la Sociedad Civil y ONGs

- 1.- Coalición horizontal de los distintos sectores con el objetivo de instalar el tema en la agenda pública.
- 2.- Trabajar en la sociedad una cultura de la democracia y de la participación ciudadana que no se limite al voto solamente. Reinstalar el dicho “el pueblo quiere saber de que se trata”. Fomentar una cultura de interés y compromiso por la cosa pública, su conocimiento y su cuidado.
- 3.- Trabajar la cultura de la participación en las escuelas y en la familia.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El derecho de acceso a la información es una temática que aún no está instalada en la agenda oficial, ni en la de los medios de comunicación, ni en la agenda pública.

No se percibe aún su importancia como modo de contribución a una nueva cultura cívica y de participación.

Para revertir esta situación será importante:

1. Generar condiciones para democratizar la sociedad.
2. Trabajar en la construcción de una nueva “cultura de valorización de la legalidad”, dirigida al periodismo, así como a otros sectores de la sociedad argentina, en la cual se fomente el respeto por las leyes, su aplicación y efectivo cumplimiento.
3. Estimular acciones y medidas que apunten a un cambio cultural de la sociedad civil argentina en su conjunto
4. Destacar la importancia de realizar una concientización profunda y horizontal de los derechos cívicos, que abarque múltiples sectores, en especial, las escuelas y sus docentes.
5. Trabajar intensamente con los dirigentes de medios de comunicación en torno a una mayor incorporación de valores éticos en el negocio empresarial y en el periodismo.
6. Alentar la formación y el conocimiento teórico y práctico acerca de los derechos que hacen a la protección del periodismo, principalmente, en las Universidades.
7. Impulsar espacios de reflexión y diálogo donde se debata el tema del acceso a la información, especialmente en ámbitos académicos, que aporten conocimientos y material para la difusión de este derecho.

8. Utilizar los mecanismos legales existentes de transparencia y acceso a la información.

## CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES FINALES DEL ESTUDIO

### “PERIODISMO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”

#### Estudio de Casos: México, Perú, Uruguay y Argentina

## CONCLUSIONES

En forma preliminar, es importante subrayar, que las mayores diferencias entre los países objeto de estudio fueron encontradas en los aspectos culturales relativos al periodismo, los medios de comunicación y la sociedad civil. Por el contrario, las dificultades de orden cultural referidas al Estado, en particular, la cultura del ocultamiento, son similares en los cuatro países. Esta apreciación resultará central a la hora de formular recomendaciones y posibles acciones que aspiren a promover la temática del acceso a la información pública en la región.

- 1) El sector que mostró mayor interés en el tema fue el periodismo que se desempeña en medios gráficos. Esta afirmación será de importancia para la toma de decisiones ya sea, en la búsqueda de posibles protagonistas y aliados en la problemática, así como para la identificación de aquellos sectores donde es necesario encarar o intensificar la concientización acerca del tema.
- 2) Se registró una mayor conciencia e interés por la temática tratada en el ámbito de los periodistas en forma individual y de asociaciones de periodistas, las que prestaron su colaboración a través de la difusión por correo electrónico del cuestionario a los integrantes de sus listados de e-mail, sugiriendo contactos, etc. La respuesta recibida desde los medios de comunicación fue dispar. Así, en México, Uruguay y Argentina se logró la difusión del cuestionario en algunos periódicos nacionales y locales, no fue posible lograr lo mismo en Perú. En cuanto a las asociaciones que nuclean a medios de comunicación, la respuesta fue escasa en los cuatro países estudiados.
- 3) En cuanto a la percepción y comportamiento que el periodismo tiene respecto del tema, se distinguen tres posiciones: por un lado el periodismo y los medios de comunicación de México lideran la movilización e instalación del tema en la agenda pública. Por otro, el periodismo independiente de Perú realiza una intensa campaña de difusión y compromiso con la temática. Por último, en Uruguay y Argentina sólo se identificaron casos aislados de periodistas involucrados con la instalación y divulgación del derecho de acceso a la información.

- 4) Con relación al diagnóstico de los obstáculos identificados en la región, hubo coincidencia en que el de mayor envergadura es la cultura del ocultamiento de información que rige en el Estado, en general, reflejo y resabio de sistemas autoritarios que han imperado en los cuatro países.
- 5) Respecto de la contratación de publicidad oficial, es indudable que ésta afecta a los medios de comunicación, ya sea en su situación económica, como en su independencia de criterio y en la cobertura periodística de la gestión gubernamental.
- 6) La falta de transparencia en los procesos de otorgamiento de licencias para operar medios de comunicación del espectro radioeléctrico (licencias de radio, tv y cable) ha promovido la creación de oligopolios, los que tienen como resultados negativos, por un lado, una marcada autocensura, y por el otro, una tendencia a la homogeneización de los contenidos difundidos, todo lo cual conspira contra las libertades de comunicación e información y repercute en contra de la formación de la opinión pública y de las identidades locales. Será importante abrir espacios de discusión y reflexión en torno a este tema, así como para debatir acerca de las experiencias resultantes en otros países.
- 7) Los alarmantes índices de aumento de percepción de corrupción en la región acentúan la necesidad de reforzar los procesos de concientización sobre la necesidad de promover herramientas de transparencia, en especial, leyes y mecanismos que garanticen y reglamenten el acceso a la información, su posterior difusión y aplicación efectiva.

## RECOMENDACIONES

Del análisis de la información recopilada a través del sondeo, entrevistas a periodistas y el material documental, el equipo de trabajo elaboró las siguientes recomendaciones generales, válidas para los 4 países estudiados, con el objetivo de fortalecer la labor periodística y contribuir en la superación de los obstáculos identificados durante la investigación.

- 1- Incentivar la implementación de fórmulas que apunten a la transparencia y equidad en la distribución de la publicidad oficial, las que entendemos deberán ser elaboradas teniendo en consideración la normativa específica, así como las prácticas imperantes y realidad cultural de cada país.
- 2- Fomentar la educación del periodismo en torno a los derechos que hacen no sólo al desarrollo de su labor, sino también a la protección de la misma.
- 3- Estimular la utilización de las normas legales de transparencia y acceso a la información pública por el periodismo.

- 4- Impulsar el debate acerca de la conducta y rol del periodismo y los medios de comunicación en la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de los valores cívicos.
- 5- Fomentar una concientización en el Poder Judicial de la necesidad primordial de proteger el derecho de acceso a la información pública, a los efectos de lograr una intervención judicial inmediata y eficiente ante la vulneración de este derecho, para reestablecer así la confianza del periodista y del ciudadano en la justicia.
- 6- Intensificar, en las redacciones y producciones, la adopción de los recaudos necesarios para corroborar los trascendidos que llegan a los medios de comunicación, y evitar así, que el medio sea utilizado como plataforma de difusión de temas de interés político y empresarial.
- 7- Desalentar la tendencia del “info-entertainment”, que tiene las siguientes consecuencias: a) la difusión de temas serios bajo el formato de programa de entretenimiento, o “showbusiness”, tanto en radio como en televisión, mezclando la información con el entretenimiento, corriendo el riesgo de perder claridad y objetividad, confundir la información con la opinión y las aptitudes “actorales” del periodista; b) bajo la denominación de programas de investigación de perfil periodístico, se presentan como relevantes temas sensacionalistas, dejando de lado información más valiosa y objetiva para la toma de decisiones por la sociedad.

# CUADRO COMPARATIVO DE SITUACIÓN

## Indicadores

### CUADRO COMPARATIVO DE SITUACIÓN: INDICADORES

	URUGUAY	ARGENTINA	MÉXICO	PERÚ
<b>ACTORES COMPROMETIDOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Periodistas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ONGs</li><li>• Asociaciones de periodistas</li><li>• Oficina Anticorrupción</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coalición en Grupo Oaxaca integrado por medios de comunicación, académicos y ONGs</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ONGs (Consejo de Prensa Instituto de Prensa y Sociedad)</li><li>• Periodistas</li><li>• Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social</li><li>• OACI</li></ul>

<b>FORTALEZAS</b>				
	<b>URUGUAY</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>MÉXICO</b>	<b>PERÚ</b>
<b>COMPROMISO Y LOGROS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncias de periodistas ante denegación de información</li> <li>• “Leading case” Alsina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina Anticorrupción : Procedimiento de elaboración participada de normas en Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información</li> <li>• Agrupación de ONGS para:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presionar la sanción de la Ley Nacional de Acceso a la Información</li> <li>2. Presentación de recomendaciones ante la Cámara de Diputados de la Nación</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación de sectores con diferentes intereses ONGs, medios de comunicación, y académicos, en el grupo OAXACA para:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Redacción de Proyecto de ley de Acceso a la Información</li> <li>2. Posicionamiento del tema en la agenda pública u oficial</li> <li>3. Amplia difusión</li> </ol> </li> <li>• Continuo Seguimiento y Cobertura Periodística del proceso de sanción de las leyes de acceso a la información pública</li> <li>• Denuncias en las notas de la prensa de trabas para la aplicación de la legislación                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenso debate de la temática en foros de discusión y seminarios</li> <li>• Monitoreo de ONGs de la ley federal</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncias de periodistas ante denegación de información</li> <li>• Denuncia de la Veeduría por silenciamiento y desinterés de medios y gobierno para debatir el tema</li> <li>• Campaña “Afirma tus Derechos” (Veeduría)</li> <li>• Creación y funcionamiento de la OACI: pedidos de información ante oficinas públicas</li> <li>• Tendencia actual a intensa participación y aporte en foros de debate y difusión del tema</li> </ul>
<b>NORMATIVA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	NO	NO existe una Ley Nacional SI leyes locales (Algunas Provincias y Ciudad de Bs. As.)	SI Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia  Leyes estatales	SI Ley de Acceso a la Información
<b>INSTALACIÓN DE LA TEMÁTICA EN LA AGENDA PÚBLICA</b>	NO	NO	SI	INCIPIENTE

<p><b>FORTALEZA INSTITUCIONAL</b></p> <p><b>RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b></p>	<p>Sí: larga tradición democrática. Instituciones sólidas, arraigadas</p> <p>A través de fallos judiciales de Segunda Instancia</p>	<p>NO</p> <p>Fallos aislados de reconocimiento del derecho de acceso a la información</p>	<p>SI</p> <p>La Corte Suprema evolucionó en el reconocimiento del derecho de acceso a la información, y dejó de considerarlo un derecho social, para considerarlo como un derecho humano</p>	<p>NO</p> <p>A través de sentencias del Tribunal Constitucional, se reconocen las libertades de expresión e información</p>
<p><b>PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SECRETO DE FUENTES de INFORMACIÓN</b></p>	<p>NO</p> <p>Sí, en la Ley de Prensa 16.099, art. 1º, párr. 3º, dispone que los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional, respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación</p>	<p>SI</p> <p>También en art. 1º, último párr., Ley 25.326 de Protección de Datos Personales, que establece que <i>“En ningún caso se podrán afectar la base de datos ni las fuentes de información periodísticas”</i>.</p>	<p>NO</p>	<p>NO</p> <p>Sin embargo el art.18, inc. 2 de la CN del Perú garantiza el derecho de toda persona a guardar el secreto profesional.</p>
<p><b>LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b></p>	<p>SI</p> <p>Revalorización como derecho social, más que individual</p>	<p>SI</p>	<p>En aumento</p>	<p>SI</p>

<b>DEBILIDADES</b>				
	<b>URUGUAY</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>MÉXICO</b>	<b>PERÚ</b>
<b>CULTURA DEL SECRETISMO EN EL ESTADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profunda raigambre de no entrega de la información. Opacidad oficial y Burocracia</li> <li>• Discrecionalidad en la entrega de información</li> <li>• Funcionarios se sienten “dueños” de la información</li> <li>• Amiguismo</li> <li>• Bajo nivel de percepción de corrupción (puesto 33)<sup>160</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos niveles de burocracia estatal</li> <li>• Entrega de información en base a clientelismo</li> <li>• Ausencia de personal calificado</li> <li>• Demora en la entrega de información</li> <li>• Presiones políticas para no publicar la información</li> <li>• Negativa en brindar la información por temor a consecuencias negativas</li> <li>• Voceros de prensa: dificultan el acceso a la información</li> <li>• Funcionarios se sienten “dueños” de la información</li> <li>• Creciente aumento de la percepción de corrupción (puesto 92)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos niveles de burocracia estatal</li> <li>• Entrega de información en base a clientelismo</li> <li>• Ausencia de personal calificado</li> <li>• Demora en la entrega de información</li> <li>• Presiones políticas para no publicar la información</li> <li>• Negativa en brindar la información por temor a consecuencias negativas</li> <li>• Voceros de prensa: dificultan el acceso a la información</li> <li>• Importante percepción de la corrupción (puesto 64)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos niveles de corrupción: soborno a medios de comunicación</li> <li>• Silenciamiento y desinterés de las autoridades y de los medios a debatir la propuesta de Ley de Radio y Televisión</li> <li>• Amiguismo</li> <li>• Uso indebido de fondos del Estado contra la prensa independiente</li> <li>• Funcionarios se sienten “dueños” de la información</li> <li>• Importante percepción de la corrupción (puesto 59)</li> </ul>
	• Dependenci	• Dependencia de	• Dependencia de	• Dependencia de

<sup>160</sup> Tomado del Índice de Percepción de Corrupción 2003 elaborado por Transparency International.

<p><b>SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b></p>	<p>a de Publicidad Oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado muy reducido</li> <li>• Importante crisis económica</li> </ul>	<p>Anunciantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Endeudamiento de importantes medios de comunicación</li> <li>• Grave crisis económica del país: en default</li> </ul>	<p>anunciantes y publicidad oficial</p>	<p>Anunciantes y Publicidad Oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal manejo económico de los canales</li> <li>• Endeudamiento e inseguridad laboral y presión de la pérdida de trabajo, utilizado para “manipular” a los periodistas</li> </ul>
<p><b>DISCRECIONALIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EXISTE</li> <li>• Inicio de causas judiciales para investigar la asignación de publicidad oficial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EXISTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EXISTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EXISTE</li> <li>• Inicio de causas judiciales para investigar la asignación de publicidad oficial</li> </ul>
<p><b>AUTOCENSURA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineación del medio de comunicación con un partido político determinado</li> <li>• Falta de estabilidad laboral</li> </ul>	<p>Por línea editorial de los propios medios</p> <p>Factores: i) de política ideológica; ii) de vínculos o relaciones del medio con empresas, funcionarios o personas; iii) de publicidad (anunciantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineación del medio de comunicación con el poder político</li> <li>• Mercantilización de la información por los editores</li> <li>• Retiro de la publicidad para evitar la difusión de determinada información como “forma indirecta” de presión del poder político sobre los medios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineación del medio de comunicación con el poder político</li> <li>• Autocensura muy marcada de los medios de comunicación, tanto privados como públicos (censuras provenientes de gobiernos de turno, y auspicantes).</li> <li>• Postergaciones en empleos</li> <li>• Difamación a periodistas</li> </ul>
<p><b>OLIGOPOLIOS EN LOS MEDIOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de los medios</li> <li>• Mayor en el espectro radioeléctrico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de los medios</li> <li>• Mayor en el espectro radioeléctrico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor concentración de medios en el espectro radioeléctrico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor concentración de medios en el espectro radioeléctrico</li> </ul>

# ANEXO I

## JURISPRUDENCIA

## ANEXO II: JURISPRUDENCIA

### i. URUGUAY

**1) Bianchi, Alfredo vs. Roldós, Enrique y otros, daños y perjuicios – Tribunal de Apelaciones Civil 7mo. turno - Fecha: 1999.02.10**

"...la mera inexactitud de la noticia no alcanza para responsabilizar al órgano de prensa, sino que debe existir en dicho error un verdadero abuso del derecho a informar" [120 *La Justicia Uruguaya*, n° 13.726]

**2) R. M. F. G. vs. D. A.- Tribunal de Apelaciones Penal - Fecha: 2001.03.02**

"El derecho al honor y a la libertad de expresión se encuentra en el mismo nivel de jerarquía, como derechos fundamentales... resulta infundada la querrela promovida contra el corresponsal A. que, en legítimo derecho de cumplir su función pública, recogió la noticia y la publicó con el comentario que estimó del caso, sin el ánimo deliberado de difamar o injuriar a la persona misma del querellante."

Publicado en: 107 *La Justicia Uruguaya*, n° 12.338

**3) S., H. vs. La República Reg. S.A. y otros, daños y perjuicios - Suprema Corte - Fecha: 1993.12.08**

"...una publicación de antecedentes personales reservados (existencia de un Tribunal de Honor y un proceso penal) con un fin espurio y sin interés público que lo legitime ... supone una agresión al derecho a la dignidad, atributo de la personalidad humana, que forma parte de los sistemas políticos y jurídicos desde la Declaración Universal de los derechos humanos ..." [60 *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, pág. 31-35].

**4) Andrés Alsina c/Ministerio de Educación y Cultura; Acción de Amparo;**

**Fecha: 4 de marzo de 2002**

*El periodista Andrés Alsina, corresponsal del Diario argentino Página 12, interpuso un recurso de amparo ante la Justicia Uruguaya a fin de obtener la documentación acerca del asesoramiento brindado por el fiscal de Corte, Peri Valdez, para el Poder Ejecutivo de Uruguay, respecto de un pedido de cooperación penal internacional presentado por el gobierno argentino ante dicho país. El informe de Peri Valdez sirvió como fundamento para que el gobierno rechazara un pedido de*

*captura de la Justicia argentina de cuatro militares uruguayos y un policía, todos ellos en situación de retiro, para investigarlos en torno a su presunta participación en operaciones de represión durante los años'70.*<sup>161</sup>

*La Cancillería uruguaya se había apoyado en ese documento para no trasladar a la Justicia la solicitud de arresto preventivo pedida por un juez argentino, de cuatro militares y un policía uruguayos, acusados de graves violaciones a los Derechos Humanos durante la última dictadura.*

*Las solicitudes cursadas desde Argentina a la Cancillería de Uruguay hacían referencia a la investigación sobre las presuntas responsabilidades penales de ciudadanos uruguayos en el marco del Plan Cóndor, pidiendo el arresto preventivo en algunos casos. Debido a que una presentación idéntica había sido formalizada ante el Ministerio del Interior de Uruguay a través de INTERPOL Argentina, el fiscal de Corte, resolvió remitir a la decisión tomada por dicho Ministerio, donde se analizaba y resolvía la cuestión, alegando que existían "pluralidad de comunicaciones de la misma solicitud de detención preventiva".*

*Por su parte, el Ministerio del Interior rechazó la petición del gobierno argentino y no procedió a realizar las detenciones preventivas invocando "intereses generales, intereses públicos o intereses de la colectividad". Finalmente, la Justicia uruguaya resolvió entregar la información a Alsina, transcurridos más de 7 meses desde que realizara la solicitud, tiempo que tornó de interés fútil a la documentación.*<sup>162</sup>

Cabe hacer referencia a algunos aspectos de la sentencia en particular:

a) En cuanto a la legitimación pasiva, y en virtud de la excepción de falta de legitimación pasiva interpuesta por el Ministerio, el argumento para interponerla fue que el informe solicitado era parte de un expediente administrativo cuyo único ejemplar se encontraba en dicho expediente.

*Al respecto la Cámara dijo que cuando "se demanda al Estado como persona pública mayor, ello absorbe de suyo, la existencia de Organismos que son codemandados junto a él o citados en garantía por cuanto estos últimos carecen, individualmente considerados, de personería jurídica y autonomía patrimonial...".*

---

<sup>161</sup> (Búsqueda N° 1.109 y N° 1.111)

<sup>162</sup> En declaraciones periodísticas, Alsina destacó que el fallo también sostiene que no hay un árbitro social suficientemente legitimado como para decidir qué es comunicable y qué no. Un funcionario no puede decidir "Esto lo doy, esto no lo doy". Para denegar el acceso a la información tiene que haber una resolución fundada y en este caso no lo había. <sup>162</sup> Fragmentos de la entrevista que mantuvieron los periodistas Andrés Alsina y Emiliano Cotelo de el programa EN PERSPECTIVA, de Radio El Espectador.

Termina diciendo que los Ministerios son Organismos de la personería jurídica mayor, y que el demandado es uno, es decir el Estado como persona pública mayor. Así, la demanda se promueve contra el Estado (Poder Ejecutivo, Ministerio de Economía y Cultura). A su vez, dice que según lo establece la ley de Amparo, el amparo puede pedirse contra todo acto, hecho u omisión de la Administración, sea la Central, de los Servicios Descentralizados, Entes Autónomos, personas paraestatales y el Parlamento.

Los representantes del Ministerio entendieron que dicho organismo actuó en la emergencia sólo como “correo” entre la autoridad que solicitó el informe y quien debió evacuarlo, motivo por el cual no tenía ingerencia alguna, y que, *“si se desea conocer el o los informes deberán ser solicitados a la Autoridad que él requirió”...y que “.....esos informes se encuentran en expedientes administrativos que se tramitan en dependencia del Poder Ejecutivo diferente al Ministerio...”*.

La Cámara refirió que lo común en estos casos es el peregrinaje para determinar qué dependencia del Estado (Poder Ejecutivo) como persona pública mayor tiene la información solicitada, pueda entregarse o no a quien solicita conocimiento, vista o difusión. Aclara que el hecho de que el único ejemplar se encuentre en ese expediente, impide al Tribunal decir donde se encuentra ese único ejemplar, el cual puede haber sido declarado reservado o referirse a materia penal, en cuyo caso habría limitaciones a su acceso.

b) En cuanto al **derecho de información** en particular, la Cámara afirma que hubo un asesoramiento del Fiscal de Corte y el Procurador General al Poder Ejecutivo en esta cuestión. Dice que la demanda de amparo ingresaría a atributos que son del periodismo, derechos humanos y control del poder político, y que, si distingue el derecho pasivo y el activo de información (éste último entendido como ejercicio de la libertad y satisfacción de un derecho público de la sociedad, con los medios de comunicación como controladores del poder político) *“...teniéndose presentes las raíces de la libertad de expresión y del derecho a la información incorporados al núcleo de los derechos humanos”<sup>163</sup>.....frente a esta acción de amparo es entendible que, para el MEC, en términos de audiencia, no se niegue a ningún interesado el acceso a ningún expediente...”*.

El Tribunal, tomando como base otras sentencias<sup>164</sup>, refiere al derecho de información que alude a la información como derecho de todo ser humano; al concepto de derecho a información como tres facultades jurídicas: investigar, difundir y recibir información; a la formación de un ámbito de libertad de

---

<sup>163</sup> Cita aquí la Resolución 59 de la Asamblea Gral. De Naciones Unidas (14.12.1946); art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U. (10.12.1948), art. 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos y art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscripta en San José de Costa Rica (22.11.1969).

<sup>164</sup> Sentencia N° 28 del 10.5.2000 (Dra. E. Jubette); Suprema corte de Justicia N° 253 del 13.10.99 (Red. Dr.M. Cairoli).

información, *“independientemente de que en la información esté involucrada una persona pública o privada y a la denominada misión pública que se traduce en la importancia pública que tiene la información suministrada a través de la Prensa para toda la comunidad social, en virtud del derecho a estar informado”, y a que “naturalmente la libertad de información es formadora de la opinión pública inherentes a todo sistema democrático”.*

c) Finalmente la Sala advierte que debe estar a lo expresado por el MEC, quien desconoce expresamente si se trata de uno o varios dictámenes expedidos por el Fiscal de Corte, asesor del Poder Ejecutivo; dice que no se especificó si se requieren todos o algunos de ellos y por señala que puede haber sido reservado de acuerdo al art. 80 del decreto 500/991 o referirse a materia penal.

La Cámara afirma que la demandada *“recurre a una inflexión condicional y dubitativa o invoca su desconocimiento, cuando es parte del Estado, Poder Ejecutivo, sin informarse en forma previa y sin brindarle al tribunal como asistente único, los extremos eficaces que aplacen los supuestos de la acción.....y que prueben porqué la demandante no ha podido ejercer antes de ahora su derecho a informarse y a informar, dentro de lo admisible y prevenido....”.*

### **5) Caso “Israel”<sup>165</sup>**

Los siguientes son conceptos vertidos en párrafos del dictamen emitido por la Fiscal en lo Penal, Dra. Mirtha Guianza, en el fallo Israel, los cuales fueron extraídos de un artículo del semanario Brecha, de fecha 17.4.2003, página 14.

Allí se hace mención a que la cuestión a dirimir versa acerca de la colisión entre el derecho al honor garantizado constitucionalmente y tutelado por la ley penal (arts. 333 y 334 del Código Penal) y la libertad de expresión.

También se hace hincapié sobre el carácter social del derecho de libertad de información, dentro de cuyo contexto la libertad de prensa *“aparece no ya como un mero derecho individual, sino como una institución destinada a consolidar las restantes libertades...”*

Así, la fiscal agrega que *“la tensión se registra entonces, no sólo entre el derecho del sujeto que se siente agraviado por las informaciones o juicios divulgados por la prensa y el del propio periodista que las publica”, sino que hay un tercer actor en juego, que “es la sociedad toda, interesada en que se le garantice el libre acceso a las noticias, sin cortapisas, en tanto la información es, en definitiva, formadora de opinión”.*

---

<sup>165</sup> Los detalles del caso son expuestos en el punto IV “Obstáculos y fortalezas”, ítem D).

Destaca que la cuestión estaría acotada, en primer término por la noción de interés público que pudiera revestir la noticia, y en su opinión, ese límite objetivo no habría sido traspasado. Otro límite que se impone a su juicio al ejercicio de la libertad de información *“es el interno de la verdad, pues la difusión de hechos falsos podría eventualmente acarrear responsabilidad para el emisor.”*

Hace referencia a la doctrina de la real malicia, la cual postula la impunidad en accionamientos penales o civiles, para los periodistas que difundan informaciones referidas a funcionarios públicos, *“aún cuando éstas resultaran ser falsas, requiriéndose para responsabilizarlos la prueba de que actuaron con conocimiento o con temerario desinterés en cuanto a si eran o no mendaces.”*

Dentro de ese contexto la fiscal afirma que el estudio debe centrarse, en la comprobación de si el periodista denunciado *“dispuso de indicios razonables, diligentemente verificados, que confirmaran las versiones recibidas de sus fuentes”*. Agrega también, que deberá comprobarse si esas fuentes pudieron ser plurales y confiables, *“ya fuere por conocimiento personal y previo, o por la posición institucional que ocupaban.”*

Con respeto a esas fuentes, alega que las mismas no parecerán ser exclusivas del periodista denunciado, sino que *“éste habría recogido comentarios que ya estaban previamente difundidos en el medio, cuestionamientos concretos hechos con anterioridad.”*

La fiscal dice que lo que se evalúa es la conducta de un periodista, en ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión, y que lo que se cuestiona es el procedimiento de investigación, debiendo indagarse sobre *“su seriedad y correspondencia con determinados parámetros propios de su profesión y no sobre los resultados de esa investigación”*. En caso contrario se llegaría inevitablemente a la autocensura, *“pues no resulta posible exigir que un comunicador pueda, razonablemente, obtener la plena prueba de todos los hechos que recibe y transmite, aún cuando las fuentes sean confiables y múltiples”*.

Concluye que para la Fiscalía, la conducta de Israel no se adecua típicamente a la figura descrita por los artículos 333 o 334 del Código Penal, ya que se entiende *“que actuó en ejercicio de un derecho, en vista de la profesión que desempeña, no en forma dolosa, sino cumpliendo una función informativa.”*

## ii. ARGENTINA

### 1) Caso Poder Ciudadano c/Estado Nacional – Honorable Cámara de Senadores<sup>166</sup>

En el asunto, la juez de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo incoada por la Fundación Poder Ciudadano y, en consecuencia, ordenó a la Secretaría Administrativa del Senado de la Nación que cumpliera con su obligación legal de dar a conocer las declaraciones juradas de los señores senadores integrantes del cuerpo, dentro del término de 15 días a partir de que quedara firme el pronunciamiento. La sentencia fue confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal.

### 2) Caso Tiscornia

En el fallo Tiscornia (Tiscornia, Sofía y otros, c/ Estado Nacional - Ministerio del Interior; El Derecho Tomo 180, pág. 426) la jueza de primera instancia hizo lugar al reclamo, (solicitud de información de los Registros de la Policía Federal), expresando que son titulares del derecho a la información los organismos de control, los medios, así como “todo aquel ciudadano interesado en los asuntos públicos”, afirmando que “no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno”.

### 3) Caso Diario Crónica

Se ha registrado un caso de denegación de información judicial a un periodista. El actor era el Director de la Agencia Trelew del Diario Crónica y había solicitado acceso a un expediente judicial con el objeto de conseguir la copia de la requisitoria del fiscal para la elevación de una causa penal a juicio. En ese momento se hallaba en trámite el pedido de suspensión del juicio a prueba presentado por el imputado. En primera instancia y en la Cámara Criminal, el pedido del periodista fue rechazado, arguyendo que el acceso de un extraño a información contenida en el expediente y la divulgación de la misma implicaba una lesión al honor del acusado ya que aún no estaba probada su culpabilidad. Sin

---

<sup>166</sup> Causa N° 14.419/2001. "Fundación Poder Ciudadano c/ EN- Secretaría Adm. Honorable Cámara de Senadores s/ amparo ley 16.986" Fundacion Poder Ciudadano c/ EN- Secretaría Adm. Honorable Cámara de Senadores s/ amparo ley 16.986". Fallo Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Buenos Aires, 4 de julio de 2002.

embargo, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia hizo lugar a la solicitud aduciendo que el honor de las personas no siempre es vulnerado por la difusión periodística, y que en caso de verificarse una lesión a ella, el damnificado cuenta con las vías legales para obtener la correspondiente reparación.

Por otra parte, argumentó que “el proceso penal que uno de los poderes del Estado, el Judicial, instruye para la investigación y represión de los delitos, no es ajeno a las actividades transparentes que debe observar un gobierno responsable a la luz de la opinión de las gentes: es un genuino modo con que la autoridad restaura la ley en el Estado de Derecho de cara al pueblo y está abierto a quienes tengan un interés legítimo en propalar sus alternativas y en la medida en que ello no interfiera la normalidad del trámite”.<sup>167</sup>

Además, el tribunal reconoció que “retacear el derecho a informarse y a informar es ocultar al soberano, al pueblo, las maneras con que los mandatarios ejecutan sus obligaciones legales y constitucionales. Es impedir la crítica de la opinión pública, es menoscabar la vigilada responsabilidad con que los funcionarios cumplen sus diarias labores sabiéndose controlados y evaluados a través de los múltiples canales de la comunicación ciudadana”.

#### **4) Caso Pérez Arriaga**

También, se ha afirmado la importancia del derecho de acceso a la información para asegurar la participación y el control de la gestión pública al sostener que “La Ley Suprema confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia, que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general”.<sup>168</sup>

#### **5) Caso Pampín, Gustavo c/GCBA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)**

En el ámbito local se ha constatado el caso de un habitante de la Ciudad de Buenos Aires que interpuso un amparo como consecuencia de la denegación de información acerca de un edificio en construcción y el cumplimiento de la normativa urbano-ambiental pertinente, solicitada ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (“DGFOC”) de su jurisdicción. El reclamo se fundamentó en una norma local, la Ley 104 de Acceso a la Información, que expresamente reconoce a toda persona el derecho a solicitar información ante las dependencias públicas de los tres poderes. La jueza de primera instancia hizo

---

<sup>167</sup> Caso Diario Crónica, Superior Tribunal de Justicia de Chubut, El Derecho, Tomo 165, pág. 301, 1995.

<sup>168</sup> Pérez Arriaga, Antonio c/ Arte Gráfica Editorial Argentina S.A., 2/07/93, Fallos T. 316 , p. 1623.

lugar al reclamo y la DGFOC entregó la información requerida luego del traslado del amparo.<sup>169</sup>

### iii. MÉXICO

#### Evolución jurisprudencial del derecho a la información

La interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia en torno al derecho a la información atravesó tres etapas. Durante la primera<sup>170</sup> surgió la tesis 2ª. I/92, en la cual se lo consideró como una garantía social, que consistía en que el Estado permite que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones.

Luego, el Alto Tribunal sustentó en la tesis P. LXXXIX/96<sup>171</sup>, que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, bajo pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional.

Finalmente, cuando resolvió el precedente que dio lugar a la tesis P.LX/2000<sup>172</sup>, concluyó que el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean estas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole.

Así, de conformidad con la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es claramente el derecho de acceso a la

---

<sup>169</sup> “El Ambiente en la Justicia”, pág. 81 y sigs., Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Bs. As., 2002.

<sup>170</sup> Véase página 44, del tomo X, de agosto de 1992, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “INFORMACIÓN, DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

<sup>171</sup> Véase la página 513, del tomo III, de junio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN), VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUEN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”.

<sup>172</sup> Véase la página 74 del tomo XI, abril de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”.

información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. En conclusión, tanto la interpretación de los artículos 6º constitucional y fracción XXX del artículo 73 del mismo ordenamiento, así como la interpretación que la Suprema Corte expresó sobre el tema, facultan al Congreso para expedir una ley que regule el acceso a la información pública.

En un fallo<sup>173</sup> de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a raíz de una petición presentada el 23 de abril de 1996 por (Solicitud 3/96) el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos aprobó la siguiente tesis:

El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

En otro caso<sup>174</sup>, en virtud de un Amparo en revisión 2099/99 presentado por Evangelina Vázquez Curiel el 7 de marzo de 2000, y por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno en su sesión privada aprobó la tesis aislada que antecede:

---

<sup>173</sup> Ius reg 200,111- Novena Época Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.Tomo: III, Junio de 1996.Tesis: P. LXXXIX/96. Página: 513.GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL.

<sup>174</sup> Reg. Ius 191,978 - Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P. XLVIII/2000. Página: 65.COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. La negativa a expedir copia de constancias relativas a los expedientes de queja a las partes que la solicitan para exhibirlas en juicio, viola la garantía de audiencia, aún cuando se aduzcan razones de confidencialidad.

Es cierto que el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el 104 de su reglamento interno, otorgan facultades discrecionales a dicha comisión para decidir si se entregan o no, a las partes interesadas en un procedimiento seguido ante el mismo organismo, copia de las constancias que obren en el expediente relativo, como cierto es también que el artículo 4o. de la misma ley, prevé el principio de confidencialidad que debe observarse en la información que se maneje en los asuntos de su competencia, lo cual resulta justificado como regla general para que tal información no sea divulgada indiscriminadamente, con el consiguiente perjuicio que, eventualmente, pudiera causarse a los gobernados en sus derechos humanos. Sin embargo, tal facultad discrecional en modo alguno debe llegar al extremo de negar la expedición de constancias y pruebas solicitadas por quien hubiera comparecido al procedimiento relativo como parte interesada para exhibirlas como pruebas en un procedimiento judicial o jurisdiccional que la propia ley de la comisión prevé en su artículo 32, como opciones simultáneas, anteriores o posteriores a la queja que ante dicha comisión se presente, pues tal negativa se traduce en una limitación a las posibilidades de defensa del solicitante, violándose de tal manera su garantía de audiencia.

---

#### iv. PERÚ

##### 1) Caja Rural de Ahorro y Crédito de San Martín: Sentencia Del Tribunal Constitucional - Lima, 14.8.2002

En dicho fallo se hace referencia al inciso 4) del artículo 2° de la Constitución, que reconoce las libertades de expresión e información. Allí se afirma que aún cuando a veces sea difícil diferenciar la una de la otra, el referido inciso 4) del artículo 2° de la Constitución las reconoció de manera independiente, como dos derechos distintos, cada uno con un objeto de protección distinto.

La primera garantiza *“que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones”*; la segunda en cambio, *“garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente”*.

En la sentencia del Tribunal se deja entado que *“aunque la Constitución no especifique el tipo de información que se protege, el Tribunal Constitucional considera que el objeto de esta libertad no puede ser otro que la información veraz”*.

Aclara que esa veracidad no significa desde el punto de vista constitucional que deba existir una exactitud en la difusión del hecho noticioso, sino que exige únicamente que *“los hechos difundidos por el comunicador se adecuen a la verdad en sus aspectos más relevantes”*. *“La verdad, en cuanto lugar común de la información, puede entenderse como la adecuación aceptable entre el hecho y el mensaje difundido, la manifestación de lo que las cosas son. Se trata, pues, de la misma sustancia de la noticia, de su constitutivo. Por ello es un deber profesional del informador el respetar y reflejar la verdad substancial de los hechos”* (Javier Cremades, “La exigencia de veracidad como límite del derecho a la información”, en AA.VV. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, T. I, Madrid 1999, pág. 599).

Continúa el análisis puntualizando las dimensiones que posee la libertad de información: a) *derecho de buscar o acceder a la información, que no sólo protege el derecho subjetivo de ser informado o de acceder a las fuentes de información, sino, al mismo tiempo, garantiza el derecho colectivo de ser informados, en forma veraz e imparcial, protegiéndose de ese modo el proceso de formación de la opinión pública y, en consecuencia, no sólo al informante, sino también a todo el proceso de elaboración, búsqueda, selección y confección de la información*); y b) *la garantía de que el sujeto portador de los hechos noticiosos pueda difundirla libremente*”. En este último caso, aclara que la titularidad del

derecho corresponde a todas las personas y, en particular a los profesionales de la comunicación. Aquí afirma que el objeto protegido es la comunicación libre, tanto la de los hechos como la de las opiniones. Es por eso que al ser “hechos difundidos”, para merecer protección constitucional deben ser veraces, *“lo que supone la asunción de ciertos deberes y responsabilidades delicadísimas por quienes tienen la condición de sujetos informantes, forjadores de la opinión pública”*.

Por derivar ambas libertades del principio de dignidad de la persona (según lo sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos), tienen una doble vertiente: a) una dimensión individual. En primer lugar, una dimensión individual, pero también una colectiva, *“ya que garantiza el derecho de todas las personas a “recibir cualquier información y (a) conocer la expresión del pensamiento ajeno” a fin de formarse una opinión propia”*.

Por otro lado ambas libertades están estrechamente vinculadas al principio democrático, *“en razón de que, mediante su ejercicio, se posibilita la formación, mantenimiento y garantía de una sociedad democrática, pues se permite la formación libre y racional de la opinión pública”*. El Tribunal afirma que desde esa perspectiva, ambas libertades *“tienen el carácter de derechos constitutivos por antonomasia para la democracia. Constituyen el fundamento jurídico de un proceso abierto de formación de la opinión y de la voluntad políticas, que hace posible la participación de todos y que es imprescindible para la referencia de la democracia a la libertad”* (Erns Wolfgang Böckenforde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Edit. Trotta, Madrid 2000, pág. 67). De ello deduce que esas libertades informativas son además de derechos subjetivos, garantías institucionales del sistema democrático constitucional.

Es así que, *“esa condición de las libertades informativas requiere que, cada vez que con su ejercicio se contribuya con el debate sobre las cosas que interesan a todos, deban contar con un margen de optimización más intenso, aun cuando con ello se pudiera afectar otros derechos constitucionales”*. Ello no implica en opinión del Tribunal que ambas libertades sean absolutas, y por lo tanto pueden ser objeto de limitaciones o restricciones en su ejercicio; pero éstas “no pueden afectar el contenido esencial de ellos, pues la limitación de un derecho no puede entenderse como autorización para suprimirlo”.

Basándose en tales argumentos, el Tribunal Constitucional dice en su sentencia *“que la pretensión formulada por la demandante, en el sentido de que se expida una orden judicial en virtud de la cual se impida que los emplazados puedan seguir difundiendo hechos noticiosos, es incompatible con el mandato constitucional que prohíbe que se pueda establecer, al ejercicio de la libertad de información y expresión, censura o impedimento alguno. En consecuencia, considera que la pretensión debe desestimarse, dejándose a salvo el derecho de*

*la recurrente para que, de ser el caso, ejerza su derecho de rectificación o, en su momento, haga valer sus derechos en la vía civil o penal, conforme a ley”.*

## **2) W. Tiburcio Rodríguez Gutiérrez: Sentencia Del Tribunal Constitucional - Lima, 17.10.2001**

El demandante interpone una acción de hábeas data contra el entonces Presidente del Congreso de la República, (Ricardo Marcenaro Frers), con el objeto de que se expidan copias certificadas de los expedientes de las Resoluciones Legislativas N.<sup>os</sup> 26577, 26579, 26787 y 27003, que contienen las respectivas solicitudes, proyectos, dictámenes y oficios.

En su demanda manifiesta que mediante esas resoluciones legislativas, el Congreso autorizó al ex presidente Alberto Fujimori, a realizar viajes a las Repúblicas de Suiza, Brasil y los Estados Unidos de América, así como a realizar viajes al exterior. Solicita esa información con fines de investigación, y aclara que la misma no puede serle denegada, ya que ella no afecta la intimidad personal o la seguridad nacional. Funda su pedido en el artículo 2º, inciso 5), de la Constitución.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Legislativo y la Presidencia del Consejo de Ministros, manifiesta que no se ha conculcado el mencionado derecho, porque ha no se agotó el plazo para que se considere negada su solicitud, y porque, además, la información solicitada fue publicada en el diario oficial *El Peruano*.

A su vez el Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, declaró improcedente la acción de hábeas data, por considerar que no existe renuencia en proporcionar la información, al haberse publicado dichas resoluciones.

La recurrida por su parte, declaró que carecía de objeto pronunciarse sobre el asunto controvertido al haberse producido la sustracción de la materia con la publicación de las resoluciones legislativas solicitadas.

El Tribunal en su sentencia sin embargo ordena que el Congreso de la República proporcione las copias de los expedientes de las Resoluciones Legislativas basándose en los siguientes argumentos:

1. Que existe la carta notarial remitida por el demandante al emplazado, la cual no fue respondida por éste último, la misma que no fue respondida por éste, habiéndose además interpuesto la presente demanda luego de haber transcurrido quince días de la notificación de la referida carta notarial, *“acto con el cual, a efectos de la procedibilidad de la presente demanda, se configuró la renuencia de la autoridad emplazada, de conformidad con el artículo 5º, inciso a) de la Ley N.º 26301”.*

2. El inciso 5) del artículo 2º de la Constitución *“ha consagrado el derecho de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, lo cual incluye también al Congreso de la República, no requiriéndose, para tal caso, la expresión de causa o justificación de la razón por la que se solicita la información; por ello, resulta irrelevante que el demandante justifique su pretensión (recibir información) en el ejercicio de la libertad de investigación”*.

3. La información solicitada “no puede ser denegada, ya que ella no puede considerarse razonablemente como lesiva a la seguridad nacional, ni su acceso se halla prohibido en los términos establecidos por citado artículo 2º, inciso 5) de la Constitución Política del Estado”.

# ANEXO II

## RESULTADOS SONDEO ARGENTINA

## PROYECTO

### PERIODISMO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

#### I.- RESULTADO SONDEO ARGENTINA

##### TOTAL DE RESPUESTAS RECIBIDAS: 104

##### Medio al que pertenece

Prensa: 70      Radio: 14      TV (aire y cable): 14      Digital: 13

##### Alcance

Local: 27      Nacional: 53      Internacional: 11      Digital: 13

##### Sección

Noticias e Información General: 19      Política: 24      Economía: 15  
Ciudad: 1  
Salud-Educación-Cultura: 13      Justicia: 2      Tecnología: 2      Investigación: 5  
Espectáculos: 2      Deportes: 1      Agropecuario: 2      Opinión: 1

#### 1) ¿Conoce normas de acceso a la información?

SÍ: 88      NO: 16

#### 2) ¿Invocó leyes de acceso a la información?

SÍ: 25      Resultado: negativo: 11      positivo: 11      Usó FOIA<sup>175</sup>: 6  
ns/nc: 3  
NO: 77      ns/nc<sup>176</sup>: 2

#### 3) La legislación actual ¿dificulta su labor?

SÍ: 29      NO: 68      ns/nc: 7

---

<sup>175</sup> "Freedom of Information Act" Acta de Libertad de Información de EE.UU.

<sup>176</sup> ns/nc: no sabe, no contesta.



- Organismos de Seguridad<sup>180</sup>: 13
- Poder Ejecutivo Nacional: 10
- Poderes Ejecutivos Locales: 10
- Congreso Nacional: 5
- AFIP: 4
- Archivo General de la Nación: 1
- SENASA: 1
- Ministerio de Economía: 1

**Ninguno informa bien: 15**

Ns/nc: 15

**8) ¿A qué información es fácil acceder? ¿A cuál difícil?**

**Fácil:**

- obras de gobierno, anuncios, discursos oficiales, cultura, deporte y toda aquella información que contribuya a mejorar la imagen del funcionario: 29
- leyes, decretos, sentencias e información difundida en publicaciones oficiales: 9
- estadísticas: 2
- información oficial de campañas electorales: 1

**Difícil:**

- Información de tipo económica del Sector Público: 50
  - i) Concesiones, licitaciones públicas y contrataciones directas: 11
  - ii) presupuesto oficial, gastos, erogaciones y manejo de fondos: 25
  - iii) sueldo y situación patrimonial de los funcionarios públicos: 13
  - iv) información de la Banca oficial: 7
  - v) negociaciones sobre la deuda pública: 6
  - vi) fijación del valor de los impuestos: 1
  - vii) ejecución del presupuesto de gasto social: 6
- Información de tipo política: 15
  - i) nómina de los funcionarios y empleados públicos: 8
  - ii) hechos de corrupción/delitos: 9
  - iii) agenda política y planes de gobierno: 9
  - iv) actividad parlamentaria<sup>181</sup>: 5

---

<sup>179</sup> Telefónica de Argentina y Telecom y su Ente Regulador.

<sup>180</sup> SIDE (Secretaría de Inteligencia del Estado), Policía Federal y Bonaerense, Gendarmería, Penitenciaría Nacional y Fuerzas Armadas.

<sup>181</sup> Se refiere a información sobre la votación de los legisladores respecto de cada proyecto de ley.



Cuando la fuente lo autoriza: 4; seguridad de las personas en riesgo: 3;  
por orden judicial: 4; cuando la fuente viola el off o niega haber dado la  
información: 4

NO: 68 ns/nc: 22

## 12) Propuestas para mejorar el acceso a la información pública<sup>182</sup>

### Dirigidas al Sector Público

- Adecuado marco legal y su aplicación: 34
- Esquema de premios y castigos (sanciones): 16
- Uso de tecnologías modernas (Internet): 10
- Poder Judicial confiable: 8
- Recuperación de las Instituciones: 3
- Creación de Organismos de Control de la Corrupción: 2
- Creación de Oficinas de Comunicación e Información al Público: 9
- Mayor Publicidad de Todos los Actos de Gobierno: 10
- Mayor desarrollo de la legislación en el nivel local: 1
- Educación y capacitación de los funcionarios y empleados públicos para entrega de información y reconocimiento de los derechos ciudadanos: 23
- Soluciones operativas y concretas: 1
- Regulación que impida la concentración de medios: 1

### Dirigidas a los Medios de Comunicación

- Educar al lector a leer la información; Defensor del Lector: 6
- Código y Comportamiento Ético y Mayor Contribución Cívica: 25
- Autocrítica de los Medios: 6
- Creación de un Observatorio de Medios: 4
- Profesionalización y Formación sobre derechos del periodismo: 8
- Pluralismo y Periodismo independiente: 1

### Dirigidas a la Sociedad Civil y ONGs

- Mayor educación, participación y concientización ciudadana sobre este derecho: 21

---

<sup>182</sup> Las propuestas ofrecidas surgieron espontáneamente de los consultados. Las recomendaciones apuntadas dan muestra de la importancia del aspecto cultural en las dificultades en el acceso a la información, lo cual se concluye ya que se recopilaron propuestas dirigidas no sólo a quienes obstaculizan la obtención de información – el sector público-, sino también dirigidas a aquellos que se postulan muchas veces como víctimas del ocultamiento de la información, es decir, los medios de comunicación y la sociedad civil.

- Coalición integral y horizontal de todos los sectores de la sociedad para lograr instalar el tema en la agenda pública: 3
- Cambio cultural: 29

Ns/Nc: 10

## II.- ANÁLISIS DEL SONDEO

Como se explicó en el capítulo referente a la metodología, la recolección de información se hizo mediante entrevistas y un sondeo a periodistas y empresarios de medios de comunicación en base a un cuestionario común. En total se recibieron y procesaron 104 respuestas. A continuación presentamos los resultados del sondeo siguiendo el orden de las preguntas realizadas.

### Pregunta n° 1

#### ¿Conoce normas de acceso a la información?

Casi el total de los 104 periodistas que respondieron al estudio, (88), afirmó que sí conoce normas que establecen el acceso a la información, basados en distintos instrumentos legales, entre ellos: el estatuto del periodista; la Constitución Nacional, las normas locales y el Pacto de San José de Costa Rica. En cambio, 16 refirieron no conocerlas.

### Pregunta n° 2

#### ¿Invocó leyes de acceso a la información?

La mayoría (77) respondió que en ninguna ocasión invocó leyes de acceso a la información para solicitarla ante una dependencia pública. En tanto, un grupo menor (25) afirmó que sí lo había hecho en varias ocasiones, pero con dispar resultado. Así, 11 periodistas dijeron no haber tenido éxito en su pedido, pero los otros 11 sí pudieron obtener la información solicitada. De estos últimos, 6 manifestaron haber utilizado, exitosamente, la legislación americana (FOIA – “Freedom of Information Act”) para conseguir documentación oficial sobre hechos ocurridos en Argentina.<sup>183</sup>

### Pregunta n° 3

#### La Legislación actual ¿dificulta su labor?

Ante la pregunta respecto de si existen obstáculos resultantes del marco normativo, 29 periodistas respondieron afirmativamente. Sin embargo, de los 68 que contestaron que la legislación en vigor no constituye una dificultad, 21 complementaron la pregunta agregando que el problema reside, en realidad, en la

---

<sup>183</sup> Algunos casos resonantes fueron: los papeles secretos de la embajada americana relacionados al golpe de estado de 1976 en Argentina; la venta de armas secretas durante el gobierno del ex Presidente C. Menem; documentación relacionada al empresario Alfredo Yabrán; información relacionada a Juan Carlos Romero, exgobernador de la Provincia de Salta, etc.

actitud de los funcionarios y empleados públicos encargados de aplicarla, quienes en razón de diversas causas, ignoran adrede los derechos establecidos por la legislación, negándose a entregar la información solicitada.<sup>184</sup> Un bajo porcentaje de consultados (7) no respondió a esta pregunta.

#### **Pregunta n° 4**

##### **¿Ante qué tipos de presión o censura se ven sometidos los medios de comunicación y los periodistas para publicar la información obtenida?**

Esta pregunta fue formulada en forma amplia, no indicándose de antemano ninguna clasificación sobre posibles tipos de presión o censura. Como resultado se obtuvieron los siguientes ejemplos: presiones políticas, económicas, autocensura, anunciantes, amenazas, acciones judiciales, publicidad oficial, presiones del sector empresarial, sindical, judicial y salarial.

La mayoría se inclinó por indicar que la presión más importante es la política, que contó con 41 respuestas. En segundo lugar, con 30 respuestas, se señaló a la presión que ejercen los anunciantes de publicidad como uno de los condicionamientos más fuertes a la hora de publicar información. Tercero, con 28 respuestas se hizo referencia a la autocensura, en tanto que las presiones de tipo económico, representadas como altos costos de producción y mantenimiento de un medio y su endeudamiento, contó con 22 votos. Es importante destacar que en varios casos se señaló una estrecha relación entre las presiones económicas y la autocensura, indicándose que “los periodistas se ven sometidos por la presión de sus propios medios, que reciben altas sumas en concepto de publicidad (abierta o encubierta) del poder político”.

Luego se señalaron las distintas clases de amenazas, cartas documentos, llamadas telefónicas, agresiones físicas o a la propiedad, y discriminación, con 18 respuestas. Las acciones judiciales se ubicaron después con 8 votos, mientras que la presión ejercida por la publicidad oficial contó con sólo 7 respuestas.

#### **Pregunta n° 5**

##### **¿Presentó acciones judiciales para acceder a la información?**

La respuesta a esta pregunta recibió un contundente “no” con 101 votos. Solamente 3 periodistas manifestaron haber presentado acciones judiciales para obtener información pública, en todos los casos con resultados positivos.

---

<sup>184</sup> Esto no había sido preguntado en la encuesta.

## Pregunta n° 6

### ¿Ha sido demandado por difundir información?

Esta pregunta tuvo 11 respuestas positivas de periodistas que manifestaron haber sido demandados por difundir información, de los cuales 7 aclararon que fueron juicios por calumnias e injurias. En tanto, 79 contestaron que jamás fueron sometidos a juicio. Se registró un mayor número (14) de periodistas que no contestaron a esta pregunta.

## Pregunta n° 7

### ¿Qué organismos públicos y/o empresas privadas que prestan un servicio público informan mejor? ¿Cuáles lo hacen peor?

Esta pregunta generó confusión con la pregunta n° 8 acerca de cual es la información más difícil de conseguir, ya que en algunos casos las respuestas fueron consignadas aquí. También hubo varios periodistas casos que dijeron no comprender la pregunta.

Es importante aclarar que la pregunta fue formulada en forma amplia, sin ejemplos ni indicaciones de organismos por los cuales votar a favor o en contra.

#### **i. Los organismos públicos más abiertos**

En general, los periodistas omitieron señalar cuales consideran como organismos más abiertos para solicitar y pedir información. Hubo un escasísimo nivel de respuestas.

Entre los organismos indicados se citaron muy pocos ejemplos. Encabeza la lista la Oficina Anticorrupción con 5 respuestas, luego, el Congreso Nacional con 4 respuestas, el INDEC con 3 respuestas, el Ministerio de Economía con 2 y la Legislatura de la Ciudad y la AFIP con 1 respuesta.

En cuanto a la Oficina Anticorrupción se advirtió que “se encuentra con un presupuesto cada vez más acotado, tiene pocos años de vida y sin embargo es un ejemplo de transparencia pública”.

#### **ii. Los organismos públicos más cerrados**

La respuesta aquí fue diferente. En numerosos casos, los consultados respondieron que todos los organismos públicos son cerrados y se niegan a entregar la información. En cuanto a ejemplos, el Poder Judicial fue señalado como el organismo público más cerrado, contando con 28 respuestas. Fue

calificado de “ínsula”, “organismo casi feudal”, “organismo politizado”, etc. Se argumentó que “numerosas veces es necesario chequear la información que entregan los jueces” o “la información que brinda su página en Internet es muy mala y la información depende de los buenos contactos o del humor de cada juez o fiscal. No hay una información centralizada”.

Un solo periodista sostuvo que los jueces “sólo deben hablar por sus sentencias”. De los 28, 4 hicieron mención especial a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como paradigma del organismo más cerrado.

En segundo lugar, 20 periodistas señalaron a las empresas privadas de prestación de servicios públicos y sus entes reguladores, con un especial hincapié en las empresas telefónicas y en las de energía eléctrica.

El tercer puesto, con 13 respuestas, le correspondió a los organismos de seguridad, entre ellos, la SIDE (Secretaría de Inteligencia del Estado), la Policía Federal y Bonaerense, el Servicio Penitenciario Nacional, Gendarmería Nacional y las Fuerzas Armadas.

El Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Locales tuvieron el cuarto lugar, con 10 respuestas cada uno.

Por último se señaló al Congreso Nacional con 5 respuestas y a la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) con 4.

## **Pregunta n° 8**

### **¿A qué información es fácil acceder? ¿A cuál difícil?**

Se señaló que la información más fácil de obtener es aquella que otorga réditos a los funcionarios públicos o a la gestión de una oficina pública, o que está orientada a mostrar una buena imagen. En la gran mayoría de los casos, no se brindaron ejemplos específicos de clases de información de fácil acceso.

#### **La información más difícil de obtener**

La información económica del Estado fue señalada como la más difícil de acceder contando con 50 respuestas en total. De ellas, 25 respuestas hicieron referencia al presupuesto oficial, gastos, erogaciones y manejo de fondos. Luego se señaló la información sobre los sueldos y situación patrimonial de los funcionarios públicos con 13 respuestas. La información sobre concesiones, licitaciones públicas y contrataciones directas tuvo 11 respuestas. Además, 7 respondieron que es difícil acceder a información de bancos oficiales. Se señaló que es sumamente difícil conocer la cartera de clientes, (no la nómina, sino saber la cifra de clientes). La

ejecución del presupuesto del gasto social mereció 6 respuestas, al igual que las negociaciones sobre la deuda pública.

Con respecto a la información de tipo político se identificó como de difícil acceso: la investigación de hechos de corrupción o delitos con 9 respuestas; idéntico número se señaló para la agenda política y los planes de gobierno; en tanto la nómina de los funcionarios y empleados públicos fue mencionada con 8 respuestas: Por último, se citó la actividad parlamentaria con 5 respuestas.

La información del sector privado también resulta de difícil acceso, habiendo sido indicado en 14 casos, en particular, la forma en que se presta un servicio público.

### **Pregunta n° 9**

#### **Identifique los obstáculos para acceder a la información pública**

Ésta fue la única pregunta que ofrecía alternativas de respuesta. Entre ellas se mencionó a la negativa de los funcionarios públicos de entregar información: 41 respuestas periodistas lo señalaron como actitud “muy frecuente”; y 11 como “a veces”.

La demora en la entrega y la entrega de información incompleta también fueron seleccionadas por 35 y 37 periodistas respectivamente como actitud “muy frecuente”. Por último, la falta de producción de la información en forma “muy frecuente” obtuvo 27 adhesiones.

Otros obstáculos señalados fueron: los voceros de prensa y la burocracia estatal con 44 respuestas; la falta de voluntad de los funcionarios de entregar información con 29; el marco legal insuficiente con 16 respuestas; la falta de organización y destrucción de archivos oficiales con 10 respuestas; ausencia de herramientas que faciliten el acceso a la información con 8 respuestas y la exigencia de notas formales de pedido de información con 6 respuestas.

### **Pregunta n° 10**

#### **¿Tiene acceso directo a sus fuentes de información? ¿En qué casos no es así?**

Ante esta pregunta 70 periodistas afirmaron tener acceso directo a sus fuentes de información, en tanto 14 refirieron que no. Sorprendió el alto porcentaje de periodistas que no respondieron a la pregunta: 20.

## **Pregunta n° 11**

**¿Considera que los periodistas deberían dar a conocer sus fuentes de información? ¿En qué casos?**

La mayoría de los consultados (68) respondió que no deben darse a conocer las fuentes de información, en tanto, respondieron afirmativamente, 14 periodistas. En general, coincidió que este último grupo corresponde a una franja de edad ubicada en los 20-30 años.

Casos en que puede darse a conocer la fuente de información: cuando la fuente lo autoriza: 4; en caso de seguridad de las personas en riesgo: 3; por orden judicial: 4; cuando la fuente viola el off o niega haber dado la información: 4

Hubo 22 periodistas que no respondieron la pregunta.

## **Pregunta n° 12**

**Propuestas para mejorar el acceso a la información pública.**

**Fueron incorporadas al CAPÍTULO ARGENTINA**

## El Equipo de Trabajo

El equipo de trabajo estuvo compuesto por tres abogadas argentinas: Dolores Lavalle Cobo, Marta B. Rovere y Cornelia Schmidt-Liermann, quienes tuvieron a su cargo la elaboración de los contenidos, el enfoque de la investigación, la identificación de temas relevantes y la definición de los criterios de selección de los mismos.



Cornelia Schmidt-Liermann: Abogada, graduada en 1987 en la Universidad de Buenos Aires, posteriormente cursó estudios de postgrado en Hamburgo, Alemania. Sus áreas de especialidad son Derecho Internacional Privado y Entertainment Law. Realizó un estudio comparativo sobre Analogías entre la Unión Europea y el Mercosur, para la Cámara Argentino-Brasilera de Comercio. Se desempeña como investigadora en temas de acceso a la información, proyectos apoyados por la Fundación Konrad Adenauer.



Marta B. Rovere: Abogada, graduada en la Universidad de Buenos Aires en 1987. Realizó estudios y prácticas en estudios nacionales e internacionales (Augsburgo- Rep. Fed. Alemana). Especialización en Derecho Ambiental y de Aguas y temas de gobernabilidad y acceso a la información. Desarrolló su actividad laboral en el ámbito público (Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación – ENOHSA), privado y ong (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). Se desempeña como docente en el Instituto de Capacitación FENTOS y es co-coordinadora del Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Es autora de libros y publicaciones en temas ambientales.



Dolores Lavalle Cobo: Abogada, egresada de la Universidad Católica Argentina en 1990. Tiene un Master en Derecho Internacional y Comparado en The George Washington University, USA, y tuvo experiencia sobre fortalecimiento de la participación ciudadana para ongs de Derecho Ambiental de dicho país. Trabajó como investigadora para FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) en temas de derecho ambiental y actualmente, es co-coordinadora del Comité de Estudios Ambientales del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Se especializa en mecanismos de participación ciudadana y en Derecho de Acceso a la Información, desarrollando proyectos de investigación en estas áreas. Es autora de diversos artículos en materia ambiental y de acceso a la información.

## PROGRAMA MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

### FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

El Programa “Medios de Comunicación y Democracia en América Latina” de la Fundación Konrad Adenauer se instala nuevamente en Lima en junio de 2002, luego de permanecer por varios años en Buenos Aires, Argentina. El Programa se remonta desde la década de los ochenta. Su cobertura abarca desde México hasta la Tierra del Fuego en el sur del continente, teniendo como objetivo el fortalecimiento de las estructuras democráticas de las regiones. Desde el punto de vista de la Fundación, los Medios de Comunicación en América Latina juegan un papel de vital importancia y de gran influencia en los procesos democráticos de los países.

El Programa ofrece asesorías, seminarios, conferencias y talleres. Asimismo, los estudios, análisis, artículos y resultados de trabajos de investigación realizados son publicados como libros, CD-ROM, en revistas y en la internet.

El trabajo del Programa se divide en cuatro temas fundamentales:

- **La Comunicación Política:** En ella, el programa se preocupa por una buena relación entre los medios y los partidos políticos, el Congreso y otras instituciones democráticas. Por ello, el Programa tiene como meta sensibilizar a los políticos, a los medios de comunicación y a la sociedad para hacer valer el significado de la comunicación política en una democracia moderna. De la misma forma, el Programa pretende que exista una libre comunicación entre gobernantes y gobernados; que las decisiones que se tomen sean abiertas y transparentes, al igual que las bases que llevaron a la toma de ellas.
- **La Formación y Especialización de Periodistas:** Los temas son diversos, desde periodismo en zonas de conflicto, ética periodística, periodismo social (es decir, relaciones públicas para las ONG’s), periodismo y justicia, periodismo y mejor cubrimiento de campañas electorales, hasta la realización de cursos especializados como periodismo & medio ambiente. Asimismo para la promoción de la formación de periodistas, el Programa tiene como contraparte a la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social FELAFACS.
- **El Derecho de los Medios de Comunicación:** Los temas que abarca comprenden desde la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información hasta el derecho de licencia. Asimismo, apoya el asesoramiento en la comunicación interna y externa de los medios, lo cual abarca desde el manejo de la utilización de encuestas durante las campañas electorales hasta el trabajo en relaciones públicas.
- **Los Nuevos Medios de Comunicación Electrónicos:** Este campo también ha ganado gran importancia para la comunicación política en América Latina. Aquí se observa y analiza su desarrollo y se trata de fijar tendencias y apoyar iniciativas interesantes como, por ejemplo, el Congreso Internacional anual de Periodismo Digital.

Contactos:

Paul Linnarz (Director)

Martina Hahn (Subdirectora)

[medios@kas.org.pe](mailto:medios@kas.org.pe)

Calle Arica 794 Miraflores – Lima 18 – Perú  
Telf: (0051-1) 2415387 – 2415388 / Fax: (0051-1) 4459374