



## **SITUACION DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL PERU**

**setiembre 1996 – setiembre 2000**

## INDICE

### PRESENTACION

#### PRIMERA PARTE:

#### LA LIBERTAD DE EXPRESION: CUESTIONES BASICAS

- I. Precisiones conceptuales: libertades de expresión e información
  1. Las libertades de expresión e información: una concepción dual
  2. El fundamento de la libertad de expresión
  3. La libertad de expresión en los textos internacionales
- II. La libertad de expresión en el ordenamiento jurídico peruano
  1. Un repaso a las constituciones peruanas
  2. La regulación legislativa de la libertad de expresión
    - 2.1. Leyes especiales previas a la Constitución de 1979
    - 2.2. Legislación penal y procesal penal vigente
  3. La libertad de expresión en la Constitución de 1993
- III. Extensión y límites
  1. La prohibición de la censura previa
  2. La responsabilidad posterior
  3. El derecho de rectificación
- IV. Libertad de expresión y protección penal del derecho al honor
  1. El conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión
  2. El problema del contenido del derecho al honor.
  3. La relevancia institucional u objetiva de la libertad de expresión
  4. Responsabilidad penal por la difusión de opiniones que afectan el derecho al honor.
  5. Responsabilidad penal por la difusión de hechos inexactos lesivos al honor.
  6. La libertad de expresión como causa de justificación o su análisis a nivel de la tipicidad.

#### SEGUNDA PARTE:

#### LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN EL PERU: RESTRICCIONES Y AMENAZAS

- I. Restricciones al acceso a la información
  1. El derecho de acceso a la información pública.
    - 1.1. Alcances
    - 1.2. Excepciones: la amplitud del concepto "seguridad nacional"
  2. Proyecto de ley de desarrollo del derecho de acceso a la información pública
  3. La cultura del secreto
  4. El limitado empleo del hábeas data como alternativa para acceder a información pública
  5. Las dificultades de la ciudadanía para acceder a información. Las campañas de desinformación
- II. Incidencia de la publicidad estatal en la libertad de expresión
  1. Inversión estatal en publicidad y libertad de expresión
  2. Contenido de la publicidad estatal
  3. Publicidad estatal y programas televisivos que afectan la dignidad de la persona
  4. Régimen legal de la contratación de publicidad estatal
- III. Presiones, autocensura, restricciones y limitado pluralismo
  1. El caso Baruch Ivcher.
  2. La denuncia sobre incidencia gubernamental en el canal 4.
  3. La renuncia del director de "La Revista Dominical".

4. El caso de Genaro Delgado Parker. Red Global y radio 1160.
5. Eliminación gradual de programas críticos en la televisión de señal abierta.
6. Hostilizaciones a medios escritos con posturas críticas: “El Comercio” y “Liberación”
7. Restricciones a la labor informativa. El caso del Canal N
8. El caso de la jueza Sonia Medina y el Canal N
- IV. Desprestigio y amedrentamiento de periodistas a través de medios de comunicación. Ausencia de corrección frente a excesos.
  1. “La República” o “Repudio” y el “Ashishito”
  2. Gustavo Mohme, César Hildebrandt, Baruch Ivcher, Luis Iberico, Cecilia Valenzuela, Fernando Rospigliosi, José Arrieta, Angel Páez y Edmundo Cruz.
  3. Caso APRODEV.
  4. Denuncia del Alcalde de Lima contra empresas editoras de los diarios “La Chuchi”, “El Mañanero”, “El Tío”, “El Chato” y “El Chino”.
  5. Extrabajadores del diario “El Chato”.
  6. Caso “Imedia Perú” y la periodista Cecilia Valenzuela.
- V. La intrusión telefónica como forma de seguimiento a periodistas
  1. Antecedentes
  2. Alcances constitucionales del secreto e inviolabilidad de las comunicaciones
  3. Deficiencias en las investigaciones y actuaciones efectuadas por el Congreso, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional
- VI. Afectaciones y amenazas al secreto profesional
  1. El secreto profesional como garantía de la libertad de expresión
  2. Requerimientos judiciales y parlamentarios para revelar las fuentes de información
  3. Proyecto de ley que regula las condiciones, procedimientos y garantías para la incautación, interceptación e intervención en las comunicaciones
- VII. Libertad de expresión en un contexto electoral
  1. La falta de pluralismo informativo en la televisión de señal abierta
  2. La prensa escrita y las campañas de desprestigio de candidatos
  3. Espacios electorales gratuitos
  4. Negativa a admitir propaganda electoral
  5. La publicidad estatal y el proceso electoral.
  6. Otras denuncias de afectación a la libertad de expresión durante el proceso electoral.
- VIII. Muerte y agresiones contra periodistas
  1. Isabel Chumpitaz Panta y su esposo José Amaya Jacinto.
  2. Tito Pilco Mori
  3. Pedro Yauri
  4. Fabián Salazar Olivares
  5. Agresiones a periodistas durante la realización de manifestaciones políticas
  6. Agresión del congresista Luis Cáceres Velásquez a la periodista Rosa Reyna
- IX. Libertad de expresión y estado de emergencia
- X. Situación de vulnerabilidad de los periodistas en el interior del país
  1. La influencia del Estado en los medios de comunicación y en la labor periodística en un contexto de retraimiento económico.
  2. Ausencia de controles eficaces sobre la actuación de los funcionarios públicos.
  3. Actuación del Ministerio Público, el Poder Judicial en relación con la libertad de expresión
  4. Atentados, coacciones y amenazas.
    - 4.1. El atentado contra Red Global Puno
    - 4.2. El caso de Radio Marañón en Jaén
    - 4.3. El caso de Isaac García en Tarapoto
  5. Desprestigio de periodistas.

## **TERCERA PARTE**

### **RESTRICCIONES LEGALES**

- I. La eliminación de la censura legal: la derogación del segundo párrafo del artículo 317° del Código de Procedimientos Penales y la ordenanza del distrito de Surco
- II. Rectificando la regulación de la rectificación
- III. El carácter voluntario de la colegiación de los periodistas. Los casos Zurita Vilela, Bullón Matos y Meza Layza
- IV. Necesaria derogación del delito de desacato
- V. Los riesgos de la subsistencia del delito de apología del terrorismo: el caso Pezo Tello
- VI. Disposiciones reglamentarias que afectan a las radios educativas

## **CUARTA PARTE:**

### **AUTOREGULACIÓN, DEFENSA Y GARANTIAS INSTITUCIONALES PARA LA VIGENCIA DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN**

- I. Autorregulación y control social
  1. El Consejo de la Prensa
  2. La Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social
- II. Protección de periodistas
  1. La Asociación Nacional de Periodistas y el Consejo de la Prensa Peruana.
  2. La "RED" del Instituto Prensa y Sociedad.
  3. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA,
- III. Libertad de expresión y debilidad institucional de la investigación policial, fiscal y del Poder Judicial
- IV. Ausencia de un efectivo control político de los cuerpos de inteligencia.
- V. La comunidad internacional y la vigencia de la libertad de expresión en el Perú. La resolución de Windsor de la Asamblea General de la OEA.

## **QUINTA PARTE:**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- I. Conclusiones
- II. Recomendaciones

## **ANEXOS**

- Anexo 1: Declaración de Chapultepec
- Anexo 2: Principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Anexo 3: Normas internacionales sobre libertad de expresión
- Anexo 4: Normas constitucionales sobre libertad de expresión
- Anexo 5: Normas penales vinculadas a la libertad de expresión
- Anexo 6: Ley que regula el derecho de rectificación
- Anexo 7: Ley que regula el libre ejercicio de la actividad periodística

## PRESENTACION

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

Preámbulo de la Declaración de Chapultepec

La libertad de expresión es un derecho reconocido por la Constitución, así como por los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19º) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13º), las mismas que fijan un amplio marco de protección y que resultan de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano. Diversas instituciones internacionales y organizaciones de derechos humanos vienen promoviendo activamente su vigencia. Una de ellas, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), ha venido precisando sus alcances, promoviendo su protección y celebrando acuerdos y declaraciones entre las que destaca por su importancia la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión realizada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994.

Este derecho no se agota en un interés subjetivo de comunicar sin trabas ni censura previa pensamientos, opiniones y hechos o de acceder a informaciones y conocer opiniones, ideas o puntos de vista ajenos, sino que además cuenta con una trascendencia objetiva o institucional vinculada al funcionamiento del sistema democrático. Así desde su dimensión institucional, la libertad de expresión contribuye a la transparencia, a la participación informada y racional de las personas en los asuntos públicos, y a la rendición de cuentas (“accountability”). Brinda, en definitiva, las herramientas propias para llevar a cabo la fiscalización social y la vigilancia ciudadana del poder, así como el debate plural, todos estos aspectos esenciales en un Estado democrático de Derecho.

Es por ello que a juicio de la Defensoría del Pueblo, sin libertad de expresión no existe democracia. De esta manera, compartimos las opiniones del Relator para la Libertad de Expresión quien en su informe hecho público en 1999 afirmó que:

*“Para lograr un desarrollo democrático participativo y estable, no solamente son necesarias una serie de elecciones, sino también que se desarrollen otros elementos propios de las sociedades democráticas, como son el respeto y reconocimiento de los derechos humanos; un poder judicial y legislativo independiente y eficaz, un sistema de partidos políticos que faciliten una comunicación fluida entre los ciudadanos y sus líderes, una sociedad civil participativa, y sobre todo una amplia libertad de expresión basada en un libre acceso a la información que asegure la existencia de una ciudadanía bien informada para tomar sus decisiones”<sup>1</sup>*

De ahí que la vigencia de este derecho fundamental adquiera especial relevancia para la Defensoría del Pueblo, lo que nos compromete a promover y garantizar su ejercicio libre y responsable. Más aún si existe una constante crítica y denuncia de afectaciones

---

<sup>1</sup> CANTON Santiago, “Informe especial del Relator sobre la libertad de expresión”, 1999, p.1

a este derecho formuladas por el relator para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos, la Sociedad Interamericana de Prensa, el Congreso de los Estados Unidos y diversas organizaciones no gubernamentales, que han conducido a que la Resolución N° 1753 aprobada por la Organización de Estados Americanos el 5 de junio del 2000 haya dispuesto enviar al Perú una misión de alto nivel para contribuir al fortalecimiento de la democracia y en particular de la libertad de expresión.

En ese contexto, se consideró necesario hacer un examen sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Para ello, en el marco de sus competencias de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la Defensoría del Pueblo ha elaborado el presente informe, que analiza los casos y temas relevantes llegados directa o indirectamente a su conocimiento desde el inicio de sus funciones, en setiembre de 1996, hasta el mes de setiembre del año 2000.

El informe cuya redacción estuvo a cargo de la Defensoría Especializada en Asuntos Constitucionales, parte del convencimiento de que la evaluación sobre la vigencia de la libertad de expresión no puede reducirse a contestar con un “sí” o un “no” a la pregunta que suele hacerse: “*existe o no libertad de expresión en el Perú?*”. Es más, consideramos que la propia pregunta resulta inadecuada para abordar suficientemente esta problemática, ya que al exigir una respuesta categórica, tiende a invisibilizar la complejidad que presentan muchos de los problemas que afectan a este derecho fundamental.

La vigencia de la libertad de expresión tampoco puede abordarse exclusivamente con los criterios y parámetros utilizados en otras épocas, como la que se verificó en el país durante la dictadura militar, sobre todo en los años setenta. Así por ejemplo, no es posible sostener la plena vigencia de la libertad de expresión a partir de constatar únicamente que los periodistas no mueren en el Perú, como ocurre en otros lugares del mundo o de nuestro continente; que no van a prisión por lo que escriben; que no son deportados por el gobierno como en el pasado, aunque los hay excepcionalmente asilados en el extranjero; que los medios de comunicación no son clausurados por orden gubernamental, ni censurados por decisión administrativa, ni directamente confiscados como en el ayer reciente de nuestra historia. Tampoco podemos limitarnos a comprobar con parámetros meramente cuantitativos la existencia de numerosos canales de televisión, estaciones de radios o expresiones de prensa escrita. Resulta necesario utilizar criterios sustantivos para evaluar la situación de la libertad de expresión en el Perú, que nos permitan mostrar y abordar las complejas y sutiles formas como este derecho ha venido siendo afectado los últimos años en el país. En ese sentido, el presente es un informe de problemas antes que de datos o recuento de casos.

Por ello, en la primera parte realizamos la revisión y precisión de algunas cuestiones conceptuales básicas sobre la libertad de expresión, en orden a delimitar adecuadamente su contenido, ya que ello nos permitirá luego, en la segunda, tercera y cuarta parte, evaluar en qué medida se está afectando este derecho fundamental y por ende aportar de manera más certera en la búsqueda de soluciones. La segunda parte está dedicada al análisis de los principales problemas que a juicio de la Defensoría del Pueblo enfrenta la vigencia de la libertad de expresión en el país y que permiten mostrar lo que hemos denominado como *la limitada vigencia de la libertad de expresión en el Perú*, antes que sostener la inexistencia de este derecho fundamental. La clasificación que hacemos de las amenazas tratadas responde fundamentalmente al tipo de problema planteado o detectado por la Defensoría del Pueblo en el periodo que abarca el informe.

En la tercera parte del informe, nuestra preocupación se centra en destacar los asuntos vinculados a normas que resultan o han resultado contrarias a la vigencia de la libertad de expresión. La cuarta parte, vuelca la mirada sobre los otros actores responsables de la vigencia de este derecho fundamental: los periodistas y la sociedad civil, evaluando los avances que desde estos sectores se han alcanzado en materia del ejercicio responsable de la libertad de expresión, el control social y la protección a periodistas. Asimismo, se analizan dos problemas que muestran cómo, a pesar de la respuesta positiva de los periodistas y la sociedad civil en la defensa y el fortalecimiento de la libertad de expresión, desde el Estado no se brindan las condiciones necesarias de protección y control.

En la quinta parte, luego de exponer las conclusiones del balance realizado sobre los principales desafíos que afronta la libertad de expresión, se formulan sugerencias y recomendaciones que apuntan a contribuir a superarlos. Finalmente conviene precisar que el presente informe no pretende abarcar todos los casos en los cuales se ha denunciado una afectación a la libertad de expresión, sino sólo aquellos que dan cuenta de las tendencias y amenazas que en este ámbito se presentan en el país. En esta dirección, el informe pretende contribuir a propiciar una corriente de opinión favorable a la plena vigencia de la libertad de expresión, en la medida en que su ejercicio no sólo constituye una de las expresiones de la dignidad humana, sino también una de las bases esenciales del sistema democrático.

Lima, octubre del 2000

Jorge Santistevan de Noriega  
Defensor del Pueblo

# PRIMERA PARTE

## LIBERTAD DE EXPRESION: CUESTIONES BASICAS

### I. PRECISIONES CONCEPTUALES: LIBERTADES DE EXPRESION E INFORMACION

Inicialmente, la libertad de expresión se concebía como libertad de imprenta debido a que era la modalidad más frecuente de ejercer este derecho. Actualmente, se suelen utilizar conceptos tales como libertad de expresión o libertad de información para referirse a los derechos vinculados a la libre comunicación de las ideas y hechos.

En este sentido, la Constitución peruana de 1993, siguiendo al texto de 1979, se refiere a las *“libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento”*. Precisar el contenido de estos derechos, especialmente de las libertades de información y expresión, constituye un paso fundamental para delimitar sus alcances y verificar cuándo una norma o una conducta puede afectarlos.

#### 1. Las libertades de expresión e información: una concepción dual

La libertad de expresión es el derecho a manifestar y comunicar sin trabas el propio pensamiento<sup>2</sup>. Así, consiste en la exteriorización de la libertad de pensamiento a través de las más variadas formas de comunicación sea oral, escrita, a través de símbolos, por radio, televisión o cualquier otra modalidad<sup>3</sup>. De esta manera, la libertad de prensa vendría a ser una especie del género libertad de expresión<sup>4</sup>; por ello, cuando se alude a la libertad de prensa, sólo se está tomando en consideración uno de los aspectos de la libertad de expresión.

La teoría constitucional sobre los derechos fundamentales, al referirse a los derechos relacionados con la libre comunicación de las ideas y opiniones, así como de hechos o datos, suele diferenciar la libertad de expresión de la libertad de información. Esta *“concepción dual”*<sup>5</sup>, que se aparta de la tesis que unifica ambas libertades dentro del concepto genérico de libertad de expresión, ha sido acogida entre otros países europeos por Alemania o España y, en América Latina –para solo citar un ejemplo- en Colombia.

De esta manera, se afirma que la libertad de información comprende los derechos:

- a) a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de comunicación; derecho que a su vez comprende el de buscar y obtener información (aspecto activo); y,
- b) a recibir información en iguales condiciones (aspecto pasivo)<sup>6</sup>

Como puede apreciarse existe una estrecha vinculación entre la libertad de expresión y la libertad de información. De ahí que se sostenga que ambos derechos son manifestaciones de un derecho general a la libre comunicación.

---

<sup>2</sup> SOLOZÁBAL Juan José, “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales”, en Revista Española de Derecho Constitucional (Madrid), N° 32, 1991, p. 8.

<sup>3</sup> BIDART CAMPOS Germán, “Manual de Derecho Constitucional Argentino”, Buenos Aires: Ediar, 1985, p. 228.

<sup>4</sup> SAGÜES Néstor Pedro, “Elementos de Derecho Constitucional”, Buenos Aires: Astrea, 1993, tomo II, p. 105.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, “El sistema constitucional español”, Madrid: Dykinson, 1992, p. 318.

<sup>6</sup> ESPÍN Eduardo y otros, “Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos”, Valencia: Tirant lo blanch, 1991, Vol. I, p. 228.



Las similitudes se aprecian especialmente en su faceta activa pues en ambos casos se trata de actos destinados a la comunicación. Sin embargo, la distinción se evidencia en el contenido de lo que se transmite, pues mientras que en la libertad de expresión se exterioriza el pensamiento (concepción subjetiva), en la libertad de información se difunden datos o hechos. Así, por ejemplo, lo ha entendido el Tribunal Constitucional español en la sentencia 6/1988, de 21 de enero de ese año, al precisar que:

*“(...) la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir libremente la información versa, en cambio, sobre hechos o tal vez más restrictivamente sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables. Es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, (...). Ello aconseja en los supuestos en que pueden aparecer entremezclados elementos de una y otra significación atender, (...) al elemento que en ellos aparece como preponderante”*

La distinción anotada tiene puntuales consecuencias. En efecto, mientras el pensamiento o las opiniones no son contrastables por tratarse de concepciones subjetivas, la transmisión de hechos o datos sí pueden serlo, por ejemplo, para determinar su veracidad. Evidentemente, no siempre será fácil distinguir los hechos de las opiniones, pues ambos pueden ser transmitidos de manera conjunta. Por tanto, esta distinción habrá que establecerla en cada caso, efectuando las ponderaciones y evaluaciones necesarias, para determinar cuál de los derechos es el preponderante<sup>7</sup>.

También se aprecia una diferencia entre ambos derechos por la amplitud de su contenido. En efecto, mientras la libertad de expresión sólo protege la comunicación del pensamiento u opinión, la libertad de información abarca, además, la preparación, elaboración, selección y difusión de las noticias<sup>8</sup>.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe advertir que la distinción resulta más clara en su faceta pasiva. Así, mientras que la libertad de expresión sólo protege la comunicación sin trabas del pensamiento, el derecho a la información comprende, además, el derecho de todas las personas a recibir información diligentemente producida.

## **2. El fundamento de la libertad de expresión**

Suele afirmarse que el fundamento de la libertad de expresión presenta, por un lado, una dimensión subjetiva como manifestación de la dignidad humana, mientras que por otro, cuenta con una dimensión objetiva o institucional al constituir un supuesto básico para la vigencia de un Estado democrático.

Su fundamento basado en la dignidad del ser humano ha sido expuesto, entre otros, por Ronald Dworkin en los siguientes términos:

*“El derecho original a la libertad de expresión debe suponer que es una afrenta a la personalidad humana impedir a un hombre que exprese lo que sinceramente cree, particularmente respecto de cuestiones que afectan a la forma en que se lo gobierna”<sup>9</sup>*

---

<sup>7</sup> ESPÍN Eduardo, Ob. Cit. pp. 226 y 230.

<sup>8</sup> SOLOZÁBAL Juan José, Ob. Cit., p. 81.

<sup>9</sup> DWORKIN Ronald, “Los derechos en serio”, traducción de Marta Guastavino, 2º edición, Barcelona: Ariel, 1989, p. 295.

De otro lado, la dimensión institucional de este derecho denota su carácter esencial para la vigencia de un régimen democrático. Como anota Juan José Solozábal, la libertad de expresión “es condición de la transparencia, la existencia efectiva de alternativas, la responsabilidad y la participación racional del ciudadano en el sistema político”. Agrega este autor que:

*“Elecciones y votos pueden desempeñar su correspondiente función sólo cuando el ciudadano se encuentra en la posición de poderse formar un juicio sobre las cuestiones decisivas y cuando sabe lo bastante de la conducta de los gobernantes para poder aprobar o rechazar su gestión. La opinión pública presupone información sobre la cosa pública”<sup>10</sup>.*

En sentido similar, algunos autores consideran que las libertades de expresión e información se fundamentan en tres instituciones básicas: el pluralismo, la libertad de conciencia y la dignidad de la persona pues:

*“las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una opinión pública libre y plural, siendo condición inexcusable para la existencia de una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y a la dignidad de la persona”<sup>11</sup>.*

La comprensión de su fundamento ayuda no sólo a reconocer el carácter esencial de la libertad de expresión sino que permite definir su especial *status* en un determinado régimen constitucional inspirado en el principio democrático. Asimismo, contribuye a resolver los eventuales conflictos que su vigencia suscita cuando se presenten colisiones con otros derechos fundamentales.

### **3. La libertad de expresión en los textos internacionales**

La libertad de expresión ha sido reconocida por diversos documentos internacionales sobre derechos humanos los cuales, por lo general, no adoptan una concepción dual ya que no establecen una expresa diferencia con la libertad de información. Más bien, comprenden a este último derecho como parte del contenido de la libertad de expresión, acogiendo una tesis que algunos autores han denominado “*unificadora*”<sup>12</sup>.

Cabe destacar que en el ordenamiento peruano, de conformidad con la Cuarta Disposición Final de la Constitución, los derechos y libertades de la persona que dicha carta reconoce, se interpretan de conformidad con lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados sobre la misma materia ratificados por el Perú. De esta manera, dichos instrumentos internacionales constituyen una fuente de uso obligatorio para determinar los alcances de la libertad de expresión.

Al respecto, el artículo 19° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, prevé que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende “*el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión*”.

Por su parte, el artículo 19° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que la libertad de expresión comprende “*la libertad de buscar, recibir y difundir*

---

<sup>10</sup> SOLOZÁBAL Juan José, “Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid: CEC, N° 23, 1988, p. 141.

<sup>11</sup> LLAMAZARES CALZADILLA Ma. Cruz, “Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático”, Madrid: Civitas, 1999, p. 61

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, Ob. Cit. p. 318.

*informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento”.*

En el ámbito regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio (artículo IV). En la misma línea, el artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que este derecho *“comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*. Agrega, además, que el ejercicio de este derecho no está sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley.

Para desarrollar el contenido y alcance de la libertad de expresión, tal como lo acogen las declaraciones y tratados internacionales, resulta útil retomar lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En esta dirección, puede señalarse los siguientes cuatro aspectos que este derecho comprende según el texto de dicha declaración: a) a no ser molestado a causa de las opiniones; b) a investigar o buscar informaciones; c) a recibir informaciones y opiniones; y, d) a difundir informaciones u opiniones<sup>13</sup>. De esta manera, se señala que:

*“la libertad de expresión no está diseñada solo en función de los intereses de quien procura divulgar sus opiniones o ideas; de hecho y de derecho, toda persona a quien se le impide el acceso a la información, o a las opiniones o ideas de otro, es víctima de una violación de la libertad de expresión”<sup>14</sup>*

Precisamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985 sostuvo que:

“31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas ‘por cualquier (...) procedimiento’, está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. (...).

32. En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”

Las dos dimensiones de la libertad de expresión que han sido expuestas por la Corte Interamericana, dan una pauta sobre el contenido de este derecho.

---

<sup>13</sup> Síntesis desarrollada por Héctor FAÚNDEZ en su artículo “La libertad de expresión”, en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (Caracas), N° 78, p. 252.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 253.

En consecuencia, puede afirmarse que la concepción de la libertad de expresión utilizada por los documentos internacionales citados, que orientan la interpretación constitucional en nuestro sistema jurídico, acoge una concepción unitaria al comprender a la libertad de expresión en sentido estricto, es decir, la libre comunicación de ideas u opiniones, así como a la llamada libertad de información que tiene por objeto la transmisión de hechos o datos.

De esta manera, para efectos del presente informe, utilizaremos una concepción amplia de la libertad de expresión que incluya a la libertad de información. Ello no significa desconocer sus diferencias conceptuales, sino asumir que son manifestaciones de un derecho general a la libre comunicación.

## **II. LA LIBERTAD DE EXPRESION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO PERUANO**

### **1. Un repaso a las constituciones peruanas**

A lo largo de nuestra historia republicana todos los textos constitucionales, con distintas denominaciones, han contemplado el derecho que hoy se conoce como libertad de expresión. Ello no ha sido suficiente para impedir su precaria vigencia debido a las frecuentes rupturas de los regímenes constitucionales, o a conductas autoritarias de los gobiernos o en general de las autoridades.

De acuerdo a la época, los términos utilizados por las diversas constituciones han variado en función de la modalidad utilizada para expresar las ideas, opiniones y difundir las informaciones, así como en lo referente a los avances de la tecnología de las comunicaciones. Un sintético análisis de las constituciones históricas peruanas, permite arribar a las siguientes conclusiones:

- *Las Constituciones del siglo XIX hasta la de 1920 se refieren a la “libertad de imprenta”, circunscribiendo la libertad de expresión a una de las modalidades a través de las cuales se manifiesta: los medios impresos. Posteriormente, la Constitución de 1933 deja de lado dicha denominación y opta por la de “libertad de prensa”. Por último, son los textos constitucionales de 1979 y de 1993 los que denotan un avance conceptual al referirse a las “libertades de expresión e información”.*
- *El devenir constitucional de la regulación de la libertad de expresión también refleja una tendencia generalizada a impedir la censura previa. Desde la Carta de 1826 hasta la vigente Constitución, todas prohíben una conducta de esa naturaleza. Sólo las Constituciones de 1823 –que no estableció mención alguna– y la de 1933 –que permitía la censura de los espectáculos públicos–, constituyen expresas excepciones; sin embargo, esta tendencia no siempre se vio reflejada en el plano legislativo, pues diversos dispositivos habilitaron la censura previa.*
- *El impedimento de la censura previa no constituye una cláusula de impunidad, pues la responsabilidad se determina con posterioridad a la opinión o información que ha sido difundida. De esta manera, la libertad de expresión no ha sido concebida como un derecho absoluto; es más, históricamente se ha reconocido la responsabilidad ante los excesos cometidos, remitiéndose al legislador la determinación de sus alcances. Sólo la Constitución de 1867 efectuó una precisión al determinar la irresponsabilidad cuando se trataba de asuntos de interés general.*

- *Desde la Constitución de 1979 se ha tratado de evitar la aprobación de leyes o estatutos especiales –como el Estatuto de la Libertad de Prensa– que tipifiquen los delitos cometidos a través de los medios de comunicación. Con ello, se ha pretendido establecer una reserva especial para que los delitos permanezcan en el Código Penal, pues así se brindaba mayores garantías para la tutela de estos derechos. Además, a fin de evitar los excesos del pasado, los textos constitucionales de 1979 y de 1993 consideraron como delito la suspensión, clausura o impedimento de circulación de un órgano de expresión.*
- *A partir de 1933, se aprecia un especial interés por precisar que el juez competente para juzgar los posibles delitos cometidos a través de los medios de comunicación es el juez ordinario –el denominado “fuero común”–, evitando de esta manera que la justicia militar o en general que “fueros especiales” puedan asumir competencia en tales casos.*

Pese al carácter tuitivo de las normas constitucionales citadas, por lo general, las leyes no se han inspirado en un respeto rotundo de este derecho. Más bien ellas, en los hechos, han contribuido a vaciar de contenido a la libertad de expresión contraviniendo los textos constitucionales. En este sentido, las leyes de prensa –o mejor dicho la ausencia de éstas– se han convertido en verdaderos termómetros para medir la “temperatura” democrática de los gobiernos.

## **2. La regulación legislativa de la libertad de expresión**

### **2.1. Leyes especiales previas a la Constitución de 1979**

La primera ley que reguló el ejercicio de la libertad de expresión fue la Ley de Imprenta de 1823, que ha sido la de más prolongada vigencia en el Perú a pesar de las diversas suspensiones sufridas.

Desde ese momento hasta la fecha se han dictado diversas normas que han tratado de regular la libertad de expresión<sup>15</sup>. Un rápido recuento de ellas puede servir para ilustrar con mayor claridad la reacción del constituyente de 1979, que inspiró en esta materia a la Constitución de 1993.

- La Ley de 1823 reconocía el derecho de todo peruano a manifestar sus pensamientos por medio de la prensa sin autorización o “*licencia*” previa (artículo 1°); sin embargo, admitía la censura tratándose de los escritos referidos a los dogmas de la religión de la República y la moral religiosa (artículo 2°). Además, contemplaba un fuero especial para los “*escritos injuriosos*” a cargo de un Jurado integrado por jueces de hecho, quienes decidían si había lugar o no a formación de causa. Si correspondía hacerlo, la norma establecía que “*se compelerá a las partes para que en término muy corto comparezcan ante el juez de paz para el juicio conciliatorio prevenido por la Constitución*” (artículo 60°).
- Durante el presente siglo se presentaron diversas regulaciones que afectaban sensiblemente la vigencia de la libre expresión. Así, en 1930, se aprobó mediante el Decreto Ley N° 6961 una ley de imprenta, que trató de adecuar a aquella época la ley de 1823. Con posterioridad, la Ley N° 7479 o Ley de Emergencia, de enero de 1932, calificó como actos contrarios a la estabilidad de las instituciones y al bienestar social “*la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito del país o perturbar la paz y el orden públicos*” (artículo 1°

---

<sup>15</sup> Cfr. PERLA ANAYA José, “La prensa, la gente y los gobiernos”. 3° edición, Lima: Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1997; GARGUREVICH REGAL Juan, “Historia de la prensa peruana” (1594-1990), Lima: La Voz Ediciones, 1991.

inciso c) así como *“las acciones o expresiones gravemente ofensivas a la respetabilidad de las instituciones del Estado o de los representantes del poder público”*. En estos casos, permitía al Poder Ejecutivo suspender los medios utilizados.

- Más adelante, la Ley N° 8528 de 1937 prohibió toda clase de impresos que hagan propaganda de ideas comunistas (artículo 3°), estableciendo que serían confiscados y destruidos por la autoridad política (artículo 6°). Ratificó, además, el criterio de que los órganos competentes para el juzgamiento de estos delitos eran las Cortes Marciales o las Zonas de Policía (artículo 8°). Años después, el Código de Procedimientos Penales de 1940, a la par de regular el procedimiento para delitos de prensa, estableció que en estos casos no procedía el hábeas corpus (artículo 360°). A su turno, la Ley N° 9034, Ley de Imprenta, de noviembre de 1939, derogó la Ley N° 6961, disponiendo entre otros aspectos que los extranjeros no podían ser propietarios de diarios políticos y permitiendo, además, la incautación de las imprentas.
- Durante el Gobierno de Bustamante y Rivero, se aprobó la Ley de Imprenta, Ley N° 10309, que en términos generales constituía un avance respecto a las anteriores; sin embargo, al referirse a los delitos cometidos por medios impresos, establecía que la pena debería duplicarse. Durante su vigencia se clausuró un medio como *“La Tribuna”*. Posteriormente, durante el gobierno del general Manuel A. Odría, se promulgó la Ley de Seguridad Interior (1949), cuya aplicación causó graves afectaciones a la libertad de expresión.
- Fue durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980) donde se produjeron las más evidentes limitaciones a la libertad de expresión. Estas limitaciones no sólo se manifestaron en el plano normativo sino incluso en el nivel de los hechos. Así por ejemplo en 1969 fue detenido y deportado Enrique Zileri, Director de la revista *“Caretas”*; por su parte el periodista de *“Expreso”* Manuel D’Ornellas no sólo fue deportado sino a la vez fue declarado traidor a la patria y privado de su nacionalidad.
- El *“Plan Inca”* fijó como objetivos *“una prensa auténticamente libre, que garantice a todos los peruanos la expresión de sus ideas, respetando el honor de las personas y la moral públicas”,* y que *“los órganos de prensa estarán exclusivamente en poder de organizaciones representativas de la nueva sociedad”*. Estas ideas trataron de reflejarse en los distintos decretos dictados por el Gobierno. Así, el Decreto Ley N° 18075 de diciembre de 1969, Estatuto de la Libertad de Prensa, dispuso que el Poder Ejecutivo garantizaría el ejercicio de este derecho; asimismo, estableció que sólo los peruanos de nacimiento residentes en el país podrían actuar como socios, accionistas y miembros del directorio de las empresas editoras; facultó además al Ministerio del Interior a prohibir el ingreso, circulación y venta de publicaciones extranjeras que atenten contra *“el prestigio de los poderes del Estado y las instituciones y economía nacionales”*. Su reglamento estableció, entre otros aspectos, que los medios de comunicación, en forma obligatoria, debían publicar los comunicados oficiales en la primera o segunda página. Esta situación recrudeció aún más con la expedición del Decreto Ley N° 18169 de marzo de 1970, que dispuso el despojo de los diarios *“Expreso”* y *“Extra”*.
- En julio de 1974 se dictó el Decreto Ley N° 20680, nuevo Estatuto de Prensa, que modificó el texto anterior. Sin embargo, la situación más grave se presentó con el Decreto Ley N° 20681, que dispuso la confiscación de los diarios y su entrega a determinados sectores representativos de la sociedad. En tanto ello sucedía, estableció que las empresas estarían a cargo de verdaderos comités de

intervención designados por el Poder Ejecutivo. La transferencia a dichos sectores nunca se produjo, prorrogándose por decreto ley la permanencia de la intromisión estatal. Posteriormente, también las revistas fueron clausuradas por el Gobierno.

- El Decreto Ley N° 22244, Ley de Prensa, dictado en julio de 1978, trató de flexibilizar algunas de las drásticas medidas adoptadas, pero mantuvo muchas de las limitaciones preexistentes. Más adelante, el Decreto Ley N° 22339, de noviembre de 1978, modificó el Código de Justicia Militar introduciendo el delito de ultraje contra los institutos armados y policiales, cuyo juzgamiento correspondía a la justicia militar y que se aplicaba tanto a civiles como a militares. Un año después, el Decreto Ley N° 22633, de agosto de 1979, modificó entre otros aspectos el artículo 317° del Código de Procedimientos Penales estableciendo una modalidad de censura previa, cuyo tratamiento se desarrollará en la Tercera Parte del presente informe pues hasta hace algunos años estuvo vigente.
- Abierto el proceso de retorno del poder a la civilidad, fue durante el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaúnde iniciado el 28 de julio de 1980 cuando los medios de comunicación fueron devueltos a sus propietarios.

El breve repaso efectuado permite constatar el especial interés de diversos gobiernos por limitar la libertad de expresión, tratando con frecuencia de sujetar sus alcances a los objetivos e ideología predominantes, y estableciendo diversos tipos de controles y restricciones oficiales. Los pretendidos esfuerzos por suplantar la propiedad privada de los medios de comunicación para permitir el acceso y participación de determinados sectores sociales en ellos y evitar supuestos abusos en el ejercicio de la libertad de expresión, no hicieron sino revelar las estrategias de signo autoritario que fueron empleadas.

A lo largo de nuestra historia, ha existido una permanente tensión entre los gobiernos y los medios de comunicación, que ha encontrado en la legislación brevemente descrita uno de sus mejores reflejos. En esta tensión ha cobrado especial relevancia la actuación de las Fuerzas Armadas, las cuales bajo el argumento de la defensa de una “auténtica” libertad de expresión y de “velar por los intereses de la patria” han tratado de ajustar la transmisión de la verdad a través de los medios de comunicación a su particular enfoque de la realidad.

Como una reacción a esta situación, el constituyente de 1979 al regular la libertad de expresión tuvo especial cuidado en introducir normas especialmente protectoras para evitar que las situaciones anteriores vuelvan a repetirse. Esto explica la amplia cobertura de la libertad de expresión en la Constitución de 1979 y su evidente actitud garantista.

Si bien durante la década de 1980 los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García respetaron la libertad de expresión *“la guerra contrasubversiva produjo fuertes tensiones entre periodistas y militares (...). Para los militares, la subversión era un fenómeno global que debería ser encarado en todos los frentes, incluyendo el que ellos denominan sicosocial. Eso implicaba que los medios de comunicación deberían estar al servicio de la lucha antsubversiva”*<sup>16</sup>. Estas tensiones se hicieron más graves con la muerte de los periodistas Jaime Ayala y Hugo Bustíos, corresponsales del diario “La República” y de la revista “Caretas”, respectivamente. Las denuncias involucraban a miembros de las Fuerzas Armadas pero lamentablemente quedaron impunes.

---

<sup>16</sup> ROSPIGLIOSI Fernando. “El arte del engaño. Las relaciones entre los militares y la prensa”, Lima: s/ed, 2000, pp. 73-74

La vocación por un amplio reconocimiento normativo de la libertad de expresión fue ratificada por el constituyente de 1993, que se basó para ello en el texto constitucional anterior. En tal ocasión, se rechazaron aquellas propuestas que generaron dudas sobre la amplitud de la protección a la libertad de expresión. Como se recordará, el texto aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático en la 4º sesión realizada el 21 de enero pretendía constitucionalizar la figura delictiva de la apología de terrorismo, permitiendo en tales casos suspender o clausurar los órganos de expresión, y disponiendo que su juzgamiento correspondería al fuero determinado por la ley, es decir, a los tribunales militares. Dicho acuerdo fue reconsiderado y modificado debido a la fuerte oposición de los medios de comunicación (8º sesión realizada el 1 de febrero).

## 2.2. Legislación penal y procesal penal vigente

Tanto el Código Penal (1991), el Código de Procedimientos Penales (1940), como leyes especiales regulan determinadas figuras delictivas y procedimientos penales que inciden en la vigencia de la libertad de expresión. Precisamente uno de sus principales problemas se presenta en su tensa relación con la protección penal del honor a través de las normas que tipifican los delitos de injuria (artículo 130º); calumnia (artículo 131º) y difamación (artículo 132)<sup>17</sup>. Cabe anotar que el Código Penal vigente, a diferencia del anterior (1924), excluye a las personas jurídicas como posibles sujetos pasivos de tales delitos.

Desde un punto de vista procesal, cuando estos delitos son cometidos a través de un medio de comunicación, el Código de Procedimientos Penales (artículos 314 al 317), establece un proceso especial que consiste en una *sumaria investigación*<sup>18</sup>. Este proceso se inicia e impulsa a instancia de parte y, por expreso mandato del inciso 4) del artículo 139º de la Constitución, siempre es público. El Juez se encuentra obligado a realizar la sumaria investigación en el término de 8 días y a resolver dentro de 5 días, bajo responsabilidad. El incumplimiento de la publicidad y de los plazos señalados es causal de nulidad del proceso, criterio asumido por la Corte Suprema, tal como por ejemplo lo ha ratificado la Ejecutoria Suprema de fecha 6 de marzo de 1999, recaída en el Expediente N° 4117-99.

Asimismo, el Código Penal regula la figura del desacato, aplicable cuando se afecta el decoro o la dignidad de un funcionario público (artículo 374º)<sup>19</sup>. De otro lado se mantiene vigente el delito de apología del terrorismo previsto en el artículo 7º del

---

<sup>17</sup> "Artículo 130º.- El que ofende o ultraja a una persona con palabras, gestos o vías de hecho, será reprimido con prestación de servicios comunitarios de diez a cuarenta jornadas o con sesenta a noventa días-multa.

Artículo 131º.- El que atribuye falsamente a otro un delito, será reprimido con noventa a ciento veinte días multa.

Artículo 132º.- El que, ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, atribuye a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a ciento veinte días-multa.

Si la difamación se refiere al hecho previsto en el artículo 131º la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de dos años y con noventa a ciento veinte días multa.

Si el delito se comete por medio del libro, la prensa u otro medio de comunicación social, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y de ciento veinte a trescientos sesenticinco días-multa."

<sup>18</sup> SAN MARTÍN CASTRO César, "Derecho Procesal Penal", Lima: Grijley. 1999. p.1019. T.II.

<sup>19</sup> "Artículo 374º.- El que amenaza, injuria o de cualquier manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si el ofendido es Presidente de uno de los poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años."



Decreto Ley N° 25475<sup>20</sup>. A ambas figuras penales se les dedica un análisis detallado en el presente informe por su incompatibilidad con la libertad de expresión. En ese sentido, conviene destacar en este punto que el tipo penal de apología del terrorismo, cuando estuvo previsto en el Decreto Legislativo N° 46, fue objeto de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el cual no pudo dictar sentencia por no haber obtenido los seis votos conformes que le exigía su ley orgánica. En tal oportunidad tres magistrados consideraron que dicha figura era inconstitucional mientras que cinco entendieron que no lo era.

Finalmente, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el inciso 4) del artículo 2° de la Constitución, el artículo 169° del Código Penal sanciona como delito la suspensión, clausura, impedimento de circulación o difusión de un medio de comunicación por parte de un funcionario público.

### **3. La libertad de expresión en la Constitución de 1993**

La Constitución de 1993 ha reconocido la libertad de expresión como un derecho fundamental en el artículo 2° inciso 4), el cual señala lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho:*

4. 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.

*Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.*

*Es 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.”*

La disposición descrita condensa una libertad genérica de comunicar y recibir ideas, pensamientos o informaciones, que a efectos del presente informe sintetizaremos bajo el término libertad de expresión en sentido amplio. De ahí que en lo sucesivo, nos referiremos básicamente a este derecho, asumiendo que comprende lo que un importante sector de la doctrina concibe como la libertad de información. Es decir, utilizaremos el concepto de libertad de expresión como el derecho a la libre comunicación no sólo de ideas u opiniones, sino también de datos y noticias, incluyendo el derecho a recibir y buscar información.

A su vez, de acuerdo al inciso 7) del artículo 2° de la Constitución, toda persona que se siente afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en cualquier medio de comunicación, tiene el derecho a que se rectifique dicha información a través del mismo medio en forma gratuita, inmediata y proporcional.

Sin embargo, conviene tener presente que por expreso mandato de la Cuarta Disposición Final de la Constitución, tanto la libertad de expresión como el derecho de rectificación deben ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Ello obliga a tener en cuenta en la interpretación de la libertad de expresión y el derecho de rectificación en el

---

<sup>20</sup> *“Artículo 7°.- Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años el que públicamente a través de cualquier medio hiciere la apología del terrorismo o de la persona que lo hubiere cometido. El ciudadano peruano que cometa este delito fuera del territorio de la República, además de la pena privativa de libertad, será sancionado con la pérdida de la nacionalidad peruana”.*

ordenamiento jurídico nacional, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la interpretación que de ella realicen los órganos del sistema interamericano de protección como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### III. EXTENSION Y LIMITES

#### 1. La prohibición de la censura previa

La libertad de expresión presenta como aspecto positivo la libre comunicación de ideas, opiniones y noticias, y como aspecto negativo la prohibición de cualquier tipo de censura previa. Con esta prohibición se trata de *“no interferir en el ejercicio del derecho hasta tanto no se haya consumado”*<sup>21</sup>. Así lo señala el inciso 4) del artículo 2º de la Constitución vigente y también lo dispone el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores.

Seguendo al profesor Néstor Pedro Sagüés, la censura previa consiste en:

*“cualquier acto u omisión que inhabilite la publicación de algo (incluyendo la no provisión de papel, la intervención arbitraria a una empresa periodística) o que tienda a influir en esa publicación (p.ej., propaganda discriminatoria del Estado o presiones sobre el medio) o que dificulte que el producto informativo llegue normalmente a la sociedad”*<sup>22</sup>

Tanto un importante sector de la doctrina<sup>23</sup> como la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, considera que la prohibición de la censura previa es absoluta. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la ya citada Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, indica que:

*“38. (...) En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.*

39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Martorell (Informe N° 11/96), reiteró que:

*“La interdicción de la censura previa, con la excepción que prevé el párrafo 4 del artículo 13, es absoluta. Esta prohibición existe únicamente en la Convención Americana. La Convención Europea y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos no contienen disposiciones similares”*

Sobre la base de dicho criterio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consideró que:

*“la decisión de prohibir la entrada, la circulación y la distribución del libro “Impunidad Democrática”, en Chile, infringe el derecho a difundir informaciones e ideas de toda*

---

<sup>21</sup> EKMEKDJIAN, Miguel Angel, “Derecho a la información. Reforma constitucional y libertad de expresión. Nuevos aspectos”, Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 38.

<sup>22</sup> SAGÜES Néstor Pedro, Ob.Cit. p.116. tomo II.

<sup>23</sup> O'DONNELL Daniel, “Protección Internacional de los Derechos Humanos”, Lima: CAJ, 1988, p. 253.

índole (...), tal decisión constituye una restricción ilegítima del derecho a la libertad de expresión, mediante un acto de censura previa”

En definitiva, la censura puede provenir del Poder Ejecutivo, del legislador e incluso de los jueces. Esto significa que ningún poder público –y menos particular– puede impedir la libre difusión de ideas. Al respecto, precisa nuevamente Sagüés:

“El censor es, generalmente, el Poder Ejecutivo; pero también puede ser el legislador, mediante leyes de censura (...) o los jueces, en virtud de medidas cautelares o sentencias de censura. No cabe descartar que los particulares impongan de hecho actos de censura, por ejemplo, impidiendo fácticamente una publicación”<sup>24</sup>.

De esta manera, interpretando lo dispuesto por la Constitución a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede concluirse que no puede establecerse una prohibición judicial previa para difundir opiniones o informaciones a través de un medio de comunicación<sup>25</sup>. De este modo, sólo resultan admisibles responsabilidades posteriores de quienes ejerzan inadecuadamente este derecho.

De otro lado, existen modalidades indirectas de afectación a la libertad de expresión como la llamada “*autocensura*”, que se presenta –entre otros ejemplos– como consecuencia de intimidaciones, coacciones, empleo de la potestad tributaria con fines políticos, presiones económicas, amenazas judiciales, manipulación del uso de la publicidad estatal; limitaciones que han sido advertidas por organismos internacionales y que conducen a que el periodismo no tenga libertad de expresión o se sienta obligado a seguir una línea determinada no por sus propias convicciones. Así por ejemplo, se sostiene que:

*“En uno de sus estudios, la Comisión Interamericana consideró que, a pesar de la ausencia de límites formales al ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión, el gobierno en cuestión había incurrido en graves violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana debido en particular, a la existencia de un grado apreciable de autocensura originada por los actos de intimidación de que han sido objeto algunos periodistas, la restricción de la propaganda oficial (como forma de presión económica) y los allanamientos de locales de (...) algunos medios de comunicación”*<sup>26</sup>.

Para la Defensoría del Pueblo, hechos de esta naturaleza constituyen, sin duda, graves restricciones a la libertad de expresión que no contribuyen al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y, en última instancia, al afianzamiento de un sistema democrático. Por ello se afirma que *“la autocensura, en la cual cabe una cuota de responsabilidad a los propios medios y periodistas, es otra forma de afectar la libertad de expresión, la libertad de prensa y en especial el derecho a la información de los ciudadanos”*<sup>27</sup>.

## **2. La responsabilidad posterior**

---

<sup>24</sup> SAGÜÉS Néstor Pedro, Ob. Cit., pp. 116-117.

<sup>25</sup> Cfr. SERNA Pedro, “La llamada censura previa judicial y el derecho constitucional argentino. Consideraciones a partir de la constitucionalización de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en SECRETARÍA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio, San José, Costa Rica, Volumen II, pp.1415 y ss.

<sup>26</sup> O’DONNELL Daniel, Ob. Cit., p. 254.

<sup>27</sup> “Contribuciones a los Diez Principios de la Declaración de Chapultepec”, en SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA, “La libertad de prensa y la ley. Norma Legales que afectan al periodismo en las Américas”, 1999, p. 556

El artículo 2º inciso 4) de la Constitución, en concordancia con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ha optado por una fórmula según la cual la justicia actúa luego de cometido el exceso en el ejercicio de la libertad de expresión, más no previamente. Por ello, a título de medida anticipada, no se puede impedir la difusión de noticias u opiniones sobre un hecho o una persona, que presumiblemente puedan afectar el honor de ésta u otros bienes constitucionalmente protegidos.

En todo caso, para que una medida de esta naturaleza prospere debería estar contemplada por la Constitución, tal como sucede en otros países. Así por ejemplo, la Constitución italiana admite el secuestro de publicaciones de modo excepcional por orden judicial (artículo 21º), mientras que la Constitución española también admite “*el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial*” (artículo 20.5). En el Perú, en cambio, la norma constitucional no habilita limitaciones previas de esta naturaleza, más bien las impide.

De esta manera, cualquier medida sólo puede ser aplicada sobre conductas ya producidas. Si bien es necesario evitar el posible abuso de los medios de comunicación, también es necesario proteger la actividad informativa, en consideración a que es una garantía para la vigencia del sistema democrático.

### **3. El derecho de rectificación**

La rectificación es un derecho reconocido por el segundo párrafo del artículo 2º inciso 7) de la Constitución al señalar que:

*“Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o 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”*

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos precisa en su artículo 14.1 que:

*“Toda persona afectada 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, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”*

La rectificación se encuentra íntimamente relacionada con la libertad de expresión. En efecto, su regulación no debe restringirla y ella no puede entenderse de manera tan amplia que convierta en un instrumento meramente formal a la rectificación<sup>28</sup>. Por ello, toda norma que establezca las pautas para hacer efectiva una rectificación, debe respetar el contenido esencial de la libertad de expresión y viceversa. Por lo demás, pese a su expreso reconocimiento en los tratados sobre derechos humanos, es importante tomar nota de lo sensible del tema pues existen algunos cuestionamientos a su ejercicio. Así se ha sostenido que “*los llamados derechos de respuesta, réplica o rectificación constituyen sin duda, una forma de imposición arbitraria y obligatoria de información*”.<sup>29</sup>

Cabe anotar que la rectificación sólo incide sobre hechos y no sobre opiniones; es decir, sobre informaciones periodísticas erróneas y no sobre pareceres o ideas. Y es que las opiniones no son contrastables pero si lo son la información sobre hechos o

---

<sup>28</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, sobre exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta. Párrafo 25.

<sup>29</sup> “Contribuciones a los Diez Principios de la Declaración de Chapultepec”, ob.cit., p. 556

datos, en cuyo caso pueden oponerse dos o más versiones a fin de determinar la veracidad de las mismas. De esta manera, la imposición de la rectificación de una opinión difundida en un medio de comunicación vulneraría el contenido esencial de la libertad de expresión. Debe tenerse presente que con independencia de hacer uso del derecho de rectificación, es posible hacer efectiva la responsabilidad posterior –penal, pro ejemplo- frente a las opiniones injuriosas.

El ejercicio de este derecho ha sido regulado en países como España o Costa Rica. En el Perú fue desarrollado inicialmente por la Ley N° 26775, la cual fue objeto de severos cuestionamientos por lo que fue necesario modificarla a través de la Ley N° 26847 de 9 de julio de 1997. Esta norma, suprimió la referencia al propietario del medio como destinatario de la solicitud de rectificación, redujo el plazo para solicitar la rectificación de 30 a 15 días naturales posteriores a la publicación a rectificar, incluyó la obligación de consignar en cada edición el nombre del director o de quien haga sus veces, así como la dirección donde se edita o emite el medio.

Asimismo, se precisó que la rectificación sólo se refiere a hechos y en ningún caso a opiniones o juicios de valor, estableciéndose que el ejercicio de la acción de amparo procede en caso que los medios no rectifiquen la información o si ella no se realiza conforme a lo previsto por la ley. En definitiva, la regulación vigente ha acogido buena parte de los correctivos que resultaban necesarios para que este mecanismo no constituya una potencial afectación al ejercicio de la libertad de expresión.

#### **IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTECCIÓN PENAL DEL DERECHO AL HONOR**

##### **1. El conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión**

El conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión, se expresa con particular intensidad en nuestro país en el marco de la atribución de responsabilidad penal, concretamente cuando se trata de proteger el honor. En efecto, en el Perú es frecuente que se presenten situaciones en las cuales se cuestionan decisiones judiciales que condenan a personas a penas privativas de libertad–especialmente periodistas– por afectar el honor en el marco del ejercicio de la libertad de expresión.

Uno de los principales problemas que advertimos en este tema se encuentra en el hecho que la jurisprudencia aborda generalmente el conflicto desde la perspectiva estrictamente penal, centrando el análisis fundamentalmente en la afectación del bien jurídico a parir de conceptos ambiguos como veremos a continuación, así como en la evaluación de la existencia de determinados “*animus*” en la conducta del denunciado: *animus difamandi, injuriandi, jocandi*<sup>30</sup>. Sin embargo, la atribución de responsabilidad penal en este caso, es sólo una expresión del conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión, el mismo que “*posee un carácter previo al Derecho Penal, es un conflicto constitucional*”<sup>31</sup>.

En efecto, en la medida que nos encontramos frente a derechos fundamentales cuyo reconocimiento, contenido, alcances y límites se encuentran en la Constitución, la solución a los eventuales conflictos entre ambos en el marco del derecho penal debe obedecer también a los parámetros constitucionales –no necesariamente penales– y a sus reglas de interpretación.

---

<sup>30</sup> UGAZ SANCHEZ - MORENO José, “Prensa Juzgada”, Lima: UPC, 1999, pp.79-87.

<sup>31</sup> BERDUGO Ignacio. “Los límites a la libertad de expresión y los derechos de la personalidad: especial referencia a su problemática jurídico penal”. En: Temas de Derecho Penal. Lima: Cultural Cuzco, 1993.p. 283.

## 2. El problema del contenido del derecho al honor

Constituye un criterio mayoritario en la doctrina sostener que el derecho penal sólo debe proteger bienes jurídicos<sup>32</sup>. Es decir, toda norma penal debe tener como objeto de protección determinados bienes jurídicos como la vida en el homicidio, la integridad física en el delito de lesiones o el patrimonio en el delito de hurto. Ello es precisamente lo que legitima el recurso a la pena en el marco de un Estado democrático de derecho, modelo por el cual optó nuestra Constitución en su artículo 43°. Esta exigencia de exclusiva protección de bienes jurídicos por parte del derecho penal, encuentra su fundamento constitucional en el deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, de acuerdo al artículo 44° de la Constitución. Asimismo, se encuentra expresamente reconocido en el artículo IV del Título Preliminar del Código Penal, bajo la fórmula del principio de lesividad.

De este modo, resulta fundamental conocer y delimitar el contenido del bien jurídico honor protegido por los tipos penales de injuria (artículo 130° del Código Penal), calumnia (artículo 131° del Código Penal) y difamación (artículo 132° del Código Penal), ya que sólo de esta manera podremos saber cuándo se verifica una afectación contra dicho bien jurídico y por ende se justifica la imposición de una pena de acuerdo a las normas mencionadas.

Al respecto, advertimos la ausencia de criterios jurisprudenciales claros y coherentes para dotar de contenido al bien jurídico honor, lo cual afecta los principios de legalidad y lesividad, deslegitimando la intervención penal. En efecto, encontramos que cuando se alude al bien jurídico honor se recurre a conceptos excesivamente ambiguos como “respeto merecido”, “consideración social”, “honra”, “reputación”, “la propia consideración”, que amplían el margen de discrecionalidad judicial en una materia que, por el contrario, debe cumplir una función de límite a la intervención punitiva<sup>33</sup>. En otros casos, se da por supuesto el contenido del bien jurídico honor y simplemente se afirma o concluye en su afectación a partir de la exposición de unos hechos, sin mayor argumentación.

Lo que subyace a estas soluciones jurisprudenciales son las teorías fácticas sobre el contenido del bien jurídico honor. De acuerdo a estas teorías, el honor se compone de un aspecto objetivo: *lo que piensan los demás de una persona*, así como de un aspecto subjetivo: *lo que cada persona piensa de sí misma*. Estas concepciones sin embargo han sido superadas por inconsistentes, ya que no aportan elementos ciertos para dotar de un contenido preciso al honor. Así por ejemplo, de acuerdo al honor objetivo, no se sabe a qué grupo de personas se tendrá como referencia para evaluar el honor de una persona. Por lo demás qué sucede si un determinado grupo opina negativamente de una persona y otro grupo opina totalmente lo contrario. En cuanto al honor subjetivo, nos podría llevar al absurdo de considerar que una persona con alta consideración de sí misma tendría más honor que otra con baja estimación personal.

En ese sentido, debemos señalar que el honor constituye un valor socialmente importante, toda vez que se relaciona con aquellos presupuestos necesarios que posibilitan la interrelación de las personas en la sociedad. Es por ello que ha merecido su reconocimiento como un derecho fundamental, así como la máxima protección jurídica a través del derecho penal. De ahí que, superando las teorías fácticas, se

---

<sup>32</sup> ROXIN Claus, “Derecho Penal. Parte General”, Madrid: Civitas, 1997, Tomo I, pp. 52-53.

<sup>33</sup> ALVAREZ GARCIA Francisco Javier, “Bien jurídico y Constitución”, En: Cuadernos de Política Criminal. N° 43. 1991. pp. 13-14

sostenga que el honor jurídicamente protegido adquiere dos dimensiones<sup>34</sup>, las mismas que se derivan del reconocimiento de la dignidad de la persona humana. La primera dimensión del honor garantiza a todo ser humano por el sólo hecho de tener tal condición, gozar de este derecho, independientemente de su conducta, posición social, económica u otras consideraciones similares. La segunda, alude a las expectativas de reconocimiento que tiene toda persona, vinculadas a las posibilidades de desenvolverse y desarrollarse en la dinámica social.

De este modo, *“estas relaciones de reconocimiento funcionalmente contempladas constituyen el contenido del bien jurídico honor”*<sup>35</sup>; es decir, la afectación del honor tendrá que evaluarse cuando se afecte a una persona en sus reales y concretas posibilidades de realización y actuación personal en la comunidad. Así por ejemplo, se afectará el honor de una persona si, independientemente de la veracidad o no de la afirmación, se sostiene a través de un medio de comunicación que ejerce la prostitución clandestina o que tiene una “vocación delictiva incontrolable”, ya que estas expresiones dificultan el libre desarrollo de la personalidad en la comunidad<sup>36</sup>.

### **3. La relevancia institucional u objetiva de la libertad de expresión**

Como se ha indicado, la relevancia institucional u objetiva de la libertad de expresión se encuentra vinculada al hecho que constituye un elemento esencial de todo sistema democrático. En efecto, la libertad de expresión es el principal medio a través del cual se forma una opinión pública libre, sustentada en el pluralismo de ideas, opiniones y transmisión de hechos. De este modo, es el presupuesto necesario para la participación libre e informada de las personas en los asuntos de interés general, así como uno de los mecanismos más importantes con que cuentan los ciudadanos y ciudadanas para ejercer el control sobre la actuación de los poderes públicos y exigir la correspondiente rendición de cuentas (“accountability”).

En ese sentido, la solución a los eventuales conflictos que se presenten entre la libertad de expresión y el derecho al honor, debe considerar el aspecto institucional u objetivo de la libertad de expresión, lo que permitirá adoptar una perspectiva sistemática e integral de la Constitución.

Esta perspectiva ha sido asumida por importantes tribunales e incluso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica en el caso Sullivan vs. The New York Times, al referirse a la libertad de expresión señaló que:

*“ La garantía constitucional –hemos dicho– fue elaborada a efectos de asegurar un irrestricto intercambio de ideas para lograr los cambios políticos y sociales deseados por el pueblo (Roth v. United States, 354 US 476,484). La preservación de la oportunidad para la libre discusión política, con el fin de que el gobierno responda a la voluntad popular y que los cambios puedan lograrse a través de medios legítimos –algo esencial para la seguridad de la República– es un principio fundamental de nuestro sistema constitucional (Stromberg v. California, 283 US 359, 369)”.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional español, respecto a la libertad de expresión reconocida por el artículo 20º de la Constitución señaló en la STC 6/1981 que:

---

<sup>34</sup>BERDUGO Ignacio, ob.cit., p. 285

<sup>35</sup>BERDUGO Ignacio, “Revisión del contenido del bien jurídico honor”, ob.cit. p. 259. Asimismo, “Los límites a la libertad de expresión y los derechos de la personalidad: especial referencia a su problemática jurídica penal”, Temas de Derecho Penal. Lima: Cultural Cuzco. 1993.p. 285.

<sup>36</sup>UGAZ SANCHEZ-MORENO Jose, Ob.Cit. pp. 54 –55.

*“ El artículo 20 de la CE (Constitución Española), en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la CE, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”.*

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 que:

*“ La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública... Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, este suficientemente informada...”.*

Tomar en cuenta el aspecto objetivo o institucional de la libertad de expresión ha permitido dejar atrás las tradicionales teorías con las que se afrontaba el conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor. Así por ejemplo, teorías como la “*full protection theory*”, que “(...) *excluye toda* (posibilidad de) *limitación externa de la libertad de expresión por el derecho al honor*”<sup>37</sup>; o aquella que privilegiaba a priori el honor frente a la libertad de expresión, han sido dejadas de lado verificándose una generalizada tendencia a asumir la teoría de la “*posición preferente*” o “*preferred position*” de la libertad de expresión, a partir de la verificación de determinados presupuestos.

La doctrina de la “*posición preferente*” de la libertad de expresión no implica asumir la existencia de una jerarquización de los derechos fundamentales, de manera tal que la libertad de expresión deba ser preferida siempre. En efecto, lo que señala la doctrina de la “*posición preferente*” es la necesidad de establecer determinados parámetros o garantías de la libertad de expresión en la evaluación del conflicto con otros derechos e intereses constitucionales, teniendo en cuenta su trascendencia institucional u objetiva. De este modo, la posición preferente de la libertad de expresión se expresa en la construcción de un conjunto de mecanismos y técnicas de protección que se aplican según los casos ante supuestos de conflictos entre la libertad de expresión y otros derechos o bienes constitucionales.

Así por ejemplo, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo norteamericano ha construido una serie de mecanismos destinados a proteger este derecho fundamental, entre los que podemos citar a manera de ejemplo: el debilitamiento de la presunción de constitucionalidad de las normas que regulan los contenidos de los mensajes, la prohibición de la censura previa, el rechazo a las cargas procesales y formalismos que puedan constituirse en potenciales obstáculos a la libertad de expresión; así como la carga de los poderes públicos de probar que sus medidas o actos no tienen la intención de restringir la libertad de expresión, entre otros<sup>38</sup>. La utilización de uno o varios de estos criterios dependerá de cada caso concreto.

La importancia de esta doctrina radica en su naturaleza garantista en la medida en que predetermina criterios de evaluación e interpretación de la libertad de expresión y su técnica que va más allá de la sola ponderación o balance de derechos o intereses constitucionalmente relevantes. Por lo demás, esta perspectiva resulta compatible con aquellas regulaciones como la del inciso 4) del artículo 2º de la Constitución que

---

<sup>37</sup> VIVES ANTÓN T.S. (Coord.), “Derecho Penal. Parte Especial”, Valencia: Tirant lo Blanch, 1988. p. 648.

<sup>38</sup> Cfr. SÁNCHEZ GONZÁLES Santiago, Ob.Cit. pp. 118-119.



establecen expresamente la posibilidad de limitar la libertad de expresión en función de otros derechos o bienes constitucionales, así como la Convención Americana de Derechos Humanos en los incisos 2), 4) y 5) de su artículo 13°.

Teniendo en cuenta ello, conviene evaluar los criterios o condiciones que se deben tenerse en cuenta para que opere la doctrina de la posición preferente ante el conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor, a efectos de analizar la eventual responsabilidad penal. Ello implica distinguir aquellos supuestos en los que el conflicto entre la libertad de expresión y el honor se origina por la difusión de opiniones, de aquellos en los que el conflicto tiene lugar como consecuencia de la difusión de hechos.

#### **4. Responsabilidad penal por la difusión de opiniones que afectan el derecho al honor**

Cuando las opiniones tengan por objeto asuntos y personas que no tengan relación con asuntos públicos o de interés general, la protección de la libertad de expresión frente al derecho al honor se debilita. Ello se debe a que se encuentra ausente el fundamento de su posición preferente, esto es su contribución a la libre y plural difusión de información, ideas u opiniones, presupuesto indispensable para la formación de una opinión pública libre e informada sobre asuntos de interés general. Es decir, en ausencia del fundamento objetivo e institucional de la libertad de expresión, la protección del honor ante la eventualidad de un conflicto es más riguroso.

Distinto es el caso de la difusión de opiniones referidas a temas de interés general o público y el sujeto afectado en su honor es un funcionario público o una persona de relevancia pública<sup>39</sup>, ya que en estos supuestos la evaluación de la naturaleza lesiva de la opinión deberá hacerse en términos muy tolerantes. Así, por ejemplo, *“los límites de la crítica permitida son más amplios en relación a un político que cuando se trate de un mero particular”*<sup>40</sup>. Ello porque las opiniones expresan valoraciones personales sobre determinados temas y en ese sentido constituyen una de las manifestaciones más importantes del pluralismo democrático por un lado y del derecho de las personas a fiscalizar la actuación de los poderes públicos y a pronunciarse sobre temas de interés general, de otro.

Así por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *“Lingens”* (sentencia del 8 de julio de 1986), donde el ofendido era un político que ocupaba el cargo de canciller en Austria, sostuvo que la garantía de la libertad de expresión:

*“no se aplica solamente a las ‘informaciones’ o ‘ideas’ que se reciben favorablemente o se consideran inocuas o indiferentes, sino también a las que ofenden, hieren o molestan. Así, lo exigen el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad amplia, sin los cuales no hay ‘sociedad democrática’ ”*<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> La categoría de *“persona de relevancia pública”* deberá ser materia de una definición a nivel jurisprudencial. Sin embargo, consideramos que ella por lo menos debe comprender a aquellas personas que sin ser funcionarios públicos, inciden en las decisiones de asuntos de interés público o se encuentran involucradas en este tipo de temas cumpliendo un rol protagónico. Así por ejemplo, los asesores que el Estado contrata para privatizar las empresas públicas no son funcionarios públicos, sin embargo sus decisiones inciden en temas de interés público. Asimismo, el Presidente del directorio de una línea aérea comercial es un apersona privada, sin embargo ante un accidente de aviación en la que se encuentra involucrada su compañía esta persona adquirirá un rol protagónico en explicar y responder por las causas del accidente.

<sup>40</sup> BIANCHI Enrique y Hernán GULLCO, *“El derecho a la libre expresión, Análisis de fallos nacionales y extranjeros”*, La Plata: Librería Editor Platense, 1997. p. 245.

<sup>41</sup> Sentencia citada por BIANCHI Enrique y Hernán GULLCO. Loc.Cit.

De manera que cuando concurren estos elementos vinculados al fundamento institucional de la libertad de expresión, no será posible recurrir fácilmente a la sanción de la opinión, ya que ello podría generar una situación de autocensura o represión de opiniones con efectos generales que debilitaría sustancialmente el principio pluralista y por ende el régimen democrático. Por lo demás, los funcionarios públicos, políticos o personas de relevancia pública se exponen *“inevitable y deliberadamente, a una fiscalización atenta de sus actos y gestos, tanto por los periodistas como por la multitud de ciudadanos, y por ello tiene que mostrarse más tolerante”*<sup>42</sup>. Ello supone un nivel importante de opinión crítica y hasta irónica en algunos casos, que puede no sólo resultar incómoda sino hasta lesiva al honor del hombre o la mujer que participa en la vida pública, sin que por ello dichas expresiones se encuentren desprotegidas por la libertad de expresión.

De este modo, la mera comprobación que una opinión crítica que afecta el honor de una persona que ejerce función pública o tiene relevancia pública, no basta para resolver el conflicto en favor de este derecho. La opinión tendrá además que ser de tal lesividad, que resulte incompatible no sólo con la dignidad de la persona humana por su significativo carácter injuriante, sino incluso desvirtúe su vocación de control ciudadano y de formación de la opinión pública. En otros términos, tendrá que ser contraria a la finalidad para la cual la garantía de la posición preferente fue instituida. Así por ejemplo el Tribunal Constitucional español señaló en su Sentencia 51/1989, de 22 de febrero, que:

*“las frases que se calificaron de injuriosas no constituyeron apóstrofes insultantes fuera de discurso, sino expresiones que refuerzan, ciertamente con excesos terminológicos censurables, el juicio de valor subjetivo que al articulista merecían determinados comportamientos, pretendidamente democráticos, de algunos miembros del Arma de Caballería (...) Expresaba, por tanto, su pensamiento en relación con una materia de indudable interés público, sobre la que cualquier persona puede manifestar sus opiniones (...) sean más o menos positivas o negativas, justas o injustas y moderadas o acerbas tales opiniones, pues en ello reside el núcleo esencial de la garantía de la opinión pública libre inherente a la libertad de expresión en sentido estricto”.*

En ese sentido, cuando se trate de juzgar una opinión lesiva al derecho al honor, encontrándose comprometido un funcionario público o persona de relevancia pública en temas de interés público o general, los parámetros son imperativamente distintos que cuando no concurren estas circunstancias. Lo que si deben quedar excluidas del ámbito de protección de la libertad de expresión son las frases *“manifiestamente injuriosas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para la transmisión de las mismas”*<sup>43</sup>, así como *“las manifestaciones xenófobas o racistas que lesionan la dignidad humana, base de todos los derechos fundamentales (...)”*<sup>44</sup>, puesto que éstas, en última instancia atentan contra el principio de no discriminación.

En este punto conviene tener presente que el hombre público está sujeto al escrutinio del público. Opta libremente por participar en la *“cosa pública”* y para que tal escrutinio se haga efectivo, se expone al trabajo de los medios de comunicación, de los periodistas y en general de la opinión pública.

---

<sup>42</sup> Sentencia del caso “Linges” citada por BIANCHI Enrique y Hernán GULLCO, Ob.Cit. p. 246.

<sup>43</sup>UGAZ SÁNCHEZ- MORENO José, Ob. Cit , p. 64.

<sup>44</sup>GALLEGO ANABITARTE Alfredo, “Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial”, Madrid: Civitas, 1994, pp.278-279

## 5. Responsabilidad penal por la difusión de hechos inexactos lesivos al honor

Un tema que plantea mayores problemas en relación con la libertad de expresión, se encuentra vinculado a las afirmaciones de hechos falsos que lesionan el honor de funcionarios o personas de relevancia públicas. La Defensoría del Pueblo se ha percatado en diversos fallos judiciales analizados, de la existencia de una tendencia a efectuar un análisis objetivo de la atribución de responsabilidad penal en estos supuestos. Es decir, que basta la mera comprobación de la inexactitud de lo afirmado o la imposibilidad del querellado –en los casos que se invoca la excepción de verdad prevista en el artículo 134° del Código Penal– de probar fehacientemente la totalidad de la información difundida para atribuirle responsabilidad penal. Ello resulta incompatible con la especial protección a la libertad de expresión en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y el Artículo VII del Título Preliminar del Código Penal.

De esta manera, se dejan de lado los aspectos constitucionales de la libertad de expresión vinculados a su “*posición preferente*”, afectando con ello la vigencia de este derecho fundamental. Sin embargo, encontramos que la jurisprudencia comparada se ha ocupado de esta situación hace muchos años. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos desarrolló la doctrina de la “*real malicia*” a partir del caso “*Sullivan vs. The New York Times*” en 1964. Esta misma doctrina fue acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos a partir del caso “*Lingens*” en Austria. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Español en su Sentencia 6/1988 de 21 de enero acoge la referida doctrina, al igual que la Corte Suprema Argentina en el fallo del 12 de mayo de 1987 en el caso “*Costa, Héctor R. c / Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*”.

La doctrina de la “*real malicia*” postula que cuando se trate de hechos de interés público, no basta que los mismos no sean verdaderos en todos sus extremos, sino que además, se exige que el difusor haya actuado a sabiendas de la falsedad de la información o haya tenido un temerario desinterés o desprecio por confrontar la veracidad de la misma. Asimismo, de acuerdo a esta doctrina, la carga de la prueba –no sólo de la falsedad de la información sino incluso del dolo o negligencia grave– recae en el actor. Ello sobre todo cuando en estos hechos se encuentren comprometidos personajes públicos. Así, los profesores Bianchi y Gullco<sup>45</sup> elaboraron un esquema que resume gráficamente el sistema norteamericano desarrollado a partir de la doctrina de la “*real malicia*”, que constituye un parámetro de referencia válida y que por lo mismo reproducimos parcialmente:

| Persona    | Interés del tema | Hechos (onus probandi)   | Factor de atribución                          |
|------------|------------------|--------------------------|---|
| pública    | público          | actor prueba la falsedad | conciencia de falsedad o temerario desinterés |
| particular | Público          | actor prueba la falsedad | Negligencia                                   |

De este modo, la veracidad de los hechos que se informan debe entenderse como veracidad subjetiva, “*entendiendo por esto no que la información goce de una completa exactitud, sino que el informador se haya preocupado con una razonable diligencia de contrastar los hechos que comunica. Además la información debe tener trascendencia o relevancia pública, el asunto sobre el que se informa debe ser de interés general.*”<sup>46</sup>. Ello porque se entiende que, inevitablemente, el ejercicio del control ciudadano a la actuación de los poderes públicos puede en ocasiones sustentarse en afirmaciones que en ese momento se desconoce si son totalmente

<sup>45</sup> BIANCHI Enrique y Hernán GULLCO, Ob.Cit. p. 159.

<sup>46</sup> GALLEGU ANABITARTE, Alfredo. Loc. Cit

exactas, las mismas que por sí solas no ameritan la desprotección constitucional de la libertad de expresión. De lo contrario, se produciría una suerte de “parálisis de la difusión de información”, ya que ninguna persona difundiría hechos si es que no tiene la certeza absoluta sobre la veracidad de la información, lo cual resulta improbable.

Este mismo criterio ha sido asumido también en la jurisprudencia nacional en importantes fallos judiciales. Así por ejemplo, con fecha 10 de diciembre de 1997, la Sexta Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Lima absolvió a los directores del diario *El Comercio* argumentando que:

*“...la importancia de la libertad de expresión e información radica fundamentalmente por constituir una libertad pública que forma parte de los principios esenciales de un Estado Social y Democrático de Derecho, sin embargo debemos señalar algunos de los presupuestos en los cuales se encuadran dichos derechos; esto es: a) persecución de un interés general (social) y no particular, b) no utilización de términos directamente injuriosos en la exposición de opiniones y c) veracidad, es decir que se impone un específico deber de diligencia en la comprobación razonable de su veracidad.”*

La propia Sala, con fecha 14 de diciembre de 1998, al declarar la reserva del fallo condenatorio contra la periodista Mónica Chang en una querrela entablada en su contra por la difusión de un reportaje televisivo, señaló que:

*“...la libertad de información debe ser veraz y esa veracidad debe ser analizada ex – ante, desde la posición del informador, quien debe realizar una comprobación necesaria de la certeza de la información, es decir, ésta debe ser diligentemente investigada.”<sup>47</sup>*

En resumen, a partir de estos desarrollos jurisprudenciales, resulta un criterio ampliamente aceptado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia comparada, exigir tres requisitos para que opere la posición preferente de la libertad de expresión frente al honor, en los supuestos de difusión de información inexacta, a saber:

- a) **Relevancia pública de la información:** la misma que viene determinada ya sea por el interés o la trascendencia pública de los hechos o la calidad de funcionario público o personaje de relevancia pública de los involucrados.
- b) **Veracidad de la información:** la misma que debe ser entendida en los términos de la indispensable diligencia respecto a la verosimilitud de la información, valoración que dependerá del caso concreto.
- c) **Proporcionalidad de los términos utilizados:** ello exige la ausencia de términos manifiestamente injuriosos o agraviantes a la dignidad de la persona humana, que resulten desproporcionados a los fines vinculados a la formación de opinión pública.<sup>48</sup>

## **6. La libertad de expresión como causa de justificación o su análisis a nivel de la tipicidad**

La evolución expuesta en relación a la interpretación constitucional de la libertad de expresión y los mecanismos para solucionar sus conflictos con otros derechos fundamentales como el honor, obligan a reinterpretar los tipos penales que prevén la sanción de la difusión de hechos inexactos. Al respecto, los profesores Binachi y

<sup>47</sup> Ambas resoluciones judiciales citadas por UGAZ SÁNCHEZ – MORENO José, Ob. Cit. p. 96.

<sup>48</sup> UGAZ SANCHEZ-MORENO José, Ob.Cit., pp. 65-68.

Gullco<sup>49</sup> exponen las dos posiciones que se plantea en la doctrina. Así, la primera postura, señalan, considera que verificados los elementos analizados en el punto anterior, la conducta debe ser considerada como el ejercicio legítimo de un derecho – la libertad de expresión– y por ende una causa de justificación que, en el caso peruano se encuentra expresamente reconocida como tal en el inciso 8) del artículo 20° del Código Penal<sup>50</sup>, por lo que dicha conducta no sería antijurídica<sup>51</sup>.

Otro sector de la doctrina considera que la libertad de expresión debe tener una consideración a nivel de la tipicidad, por lo que la falsedad de la información referida a asuntos de interés público, que involucre a personas públicas, debe ser parte del tipo objetivo. De este modo, si los hechos son verdaderos la conducta no será típica y por ende no estaremos frente a una conducta ilícita. Por su parte, si el difusor de la información actúa con veracidad subjetiva o diligencia en la verificación de la información, es decir, creyendo que la información es verdadera, entonces estaremos frente a un supuesto de atipicidad subjetiva, toda vez que el dolo no habría alcanzado al tipo objetivo “*falsedad de la información*”.

Ambas soluciones se presentan como alternativas válidas para afrontar el problema del conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión –teniendo en cuenta su “*posición preferente*”– en el ámbito del derecho penal.

---

<sup>49</sup> BIANCHI Enrique y Hernán GULLCO, Ob.Cit., pp. 192-223.

<sup>50</sup> “Artículo 20.- está exento de responsabilidad penal: (...) 8.- El que obra por disposición de la ley, en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo”.

<sup>51</sup> Para que se configure un delito no basta que una conducta se encuentre prevista en un tipo penal, sino que además se tendrá que comprobar su antijuricidad, es decir, la ausencia de normas que ante determinadas circunstancias autoricen o justifiquen dicha conducta. Ver al respecto, ROXIN Claus, Ob. Cit., p. 195.

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL PERU: RESTRICCIONES Y AMENAZAS**

En términos generales, las normas constitucionales vigentes reconocen cabalmente los alcances de la libertad de expresión. Un claro ejemplo puede apreciarse al examinar lo dispuesto por el artículo 2º inciso 4) del texto fundamental. Sin embargo, en la realidad se aprecian diversas situaciones que han desdibujado lo dispuesto por el texto constitucional. Se trata de formas peculiares de afectación que –como se señala en la presentación del informe– no consisten en la clausura de los medios de comunicación o en la expulsión o encarcelamiento de periodistas sino en métodos sutiles e indirectos y hasta en maneras de actuar arraigadas que igualmente desvanecen los alcances de este derecho.

Entre estas últimas encontramos que subsiste una cultura del “*secreto*” por parte de la administración pública, que encuentra en el sentimiento de propiedad de la información un argumento para no brindarla o excluirla del debate público. A esto se une el uso discrecional de la publicidad estatal, como medio para debilitar el ejercicio libre y plural de la libertad de expresión de los medios de comunicación que sustentan gran parte de sus ingresos en la venta de espacios publicitarios; así como el hecho de que ciertos medios de comunicación afectados por fuertes presiones tributarias en un contexto de recesión económica –especialmente la televisión de señal abierta– mantengan una línea acrítica y de abierto apoyo a las actuaciones gubernamentales y participen en campañas de desprestigio contra autoridades independientes, determinados periodistas y políticos de oposición. Precisamente, la existencia de medios televisivos de señal abierta uniformes, junto al paulatino distanciamiento de periodistas críticos –incluso aquellos que se han ausentado del país– vienen conduciendo a la ausencia de una información televisiva plural, que resulta vital para la formación de la opinión pública y para el acceso efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a la información.

Esta situación se agrava ante la desconfianza en la libre transmisión de informaciones y opiniones producto de las denuncias sobre interceptaciones telefónicas -que en los hechos torna vulnerable el secreto de las fuentes de información- y el seguimiento a periodistas que en ambos casos involucran al servicio de inteligencia; así como ante la situación en las zonas que estuvieron en estado de emergencia, en las cuales directa o indirectamente se apreciaron restricciones y controles oficiales, con mayor intensidad en los lugares donde existían Comandos Político Militares. Si se considera, además, la actuación de la mayoría de medios televisivos de señal abierta durante el proceso electoral del año 2000 puede afirmarse que existe un clima de desconfianza y de limitado acceso a una información plural que no contribuyen a la vigencia de la libertad de expresión en el Perú. Los casos y problemas que sintetizaremos en las líneas siguientes así lo evidencian.

#### **I. RESTRICCIONES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA “CULTURA DEL SECRETO”**

##### **1. El derecho de acceso a la información pública**

###### **1.1 Alcances**

La facultad de acceder a la información en poder de entidades públicas es un derecho fundamental reconocido a cualquier ciudadano o ciudadana por la Constitución de 1993 en el inciso 5) del artículo 2°. La citada norma señala que *“toda persona 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 exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”*.

Este derecho guarda una estrecha relación con la libertad de expresión pues una condición elemental para el normal ejercicio de esta última es el acceso a las fuentes de información. En lo referente a los asuntos públicos, el principal productor o poseedor de información es el Estado; de ahí que el acceso a la información en poder de las administraciones públicas resulte vital para una adecuada provisión de información a los miembros de la sociedad y para el funcionamiento del sistema democrático. Además, como por ejemplo lo ha señalado la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia N° C-053 del 16 de febrero de 1995, el acceso a la información tiene una estrecha relación con otros derechos fundamentales:

*“La mirada pública puede quizá incomodar a los funcionarios, pero resulta esencial para el mantenimiento del sistema democrático. De ahí que deba ser la regla y no la excepción. La Corte (...) ha puesto presente la conexidad del derecho a acceder a los documentos públicos, con los derechos –igualmente fundamentales– de petición y de recibir información veraz e imparcial. En este sentido, también, la regla general de acceso a la documentación pública, es condición de posibilidad de la libertad de expresión, que no puede ejercitarse en su plenitud sin un conocimiento oportuno, completo y veraz de los hechos y actuaciones públicas”*

Debe recordarse que la realización del principio democrático requiere de una sociedad informada sobre los asuntos públicos y, por ende, de la posibilidad de acceder a la información que obra en las dependencias estatales. Y es que en una democracia, se entiende que los funcionarios públicos son gestores del pueblo soberano y, por lo tanto, se encuentran sujetos a una fiscalización o control social permanentes. Así, una efectiva rendición de cuentas requieren del acceso a la información que permita conocer los motivos que informan las decisiones públicas, el debido cumplimiento de los deberes de función de autoridades, funcionarios y servidores del Estado, así como las consecuencias de sus decisiones y el destino efectivo de los recursos implicados.

Si bien este derecho le corresponde a toda persona, no cabe duda que la labor periodística exige un uso sistemático del mismo. En efecto, normalmente los medios cumplen el papel de intermediarios entre las fuentes de información socialmente relevantes y la ciudadanía; y, precisamente, las entidades que realizan funciones públicas son las principales productoras de dicha información. En ese sentido, el acceso de los periodistas a la información en poder de las administraciones públicas, es condición para su difusión entre los diversos sectores sociales así como para la formación y difusión de opiniones sobre los asuntos públicos.

## **1.2 Excepciones: la amplitud del concepto de seguridad nacional**

Una de las excepciones para acceder a la información es la seguridad nacional. Dicha expresión ha sido interpretada de manera muy amplia. Se trata de un término que algunos han calificado como *“omnicomprensivo”* o como un *“concepto jurídico indeterminado”*, de contornos imprecisos y que otorga un especial poder al órgano que define que determinada materia pueda ser calificada como tal. Además, en América Latina el concepto *seguridad nacional* cuenta con antecedentes poco democráticos

que se remontan a la “*doctrina de seguridad nacional*”, desarrollada en diversos países de la región que justificó el militarismo opresivo de los años setenta.

Una especial referencia a dicha expresión se encuentra en el artículo 163° de la Constitución según el cual “*El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional*”. De esta manera, la expresión *seguridad nacional* guarda una estrecha relación con la defensa nacional. Se podría afirmar que se trata de una relación de medio a fin, pues la defensa nacional garantiza la seguridad nacional.

Sin embargo, preocupa a la Defensoría del Pueblo verificar la amplitud con la que se concibe la defensa nacional en nuestro país. Un claro ejemplo de esta amplitud es el documento denominado “*Política de Defensa Nacional del Estado Peruano*”, elaborado por el Ministerio de Defensa, el cual considera como parte de los objetivos de la defensa nacional una serie de aspectos que no se agotan en el mantenimiento de la soberanía, independencia e integridad del territorio, sino que incluyen además el mantenimiento del sistema democrático y del orden interno, la erradicación del tráfico ilícito de drogas, la participación en el proceso de desarrollo nacional, el fortalecimiento de la identidad nacional, la conservación del medio ambiente, la consolidación de la integración nacional y regional, la erradicación de la pobreza y de la delincuencia común organizada, entre otros aspectos<sup>52</sup>. Por lo demás, cabe señalar que el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 743 –Ley del Sistema de Defensa Nacional– del 11 de diciembre de 1991 señala que “*Toda persona que por razón de su cargo o función toma conocimiento de alguna información relacionada con la Defensa Nacional, está obligada a guardar la reserva que corresponde a su clasificación de seguridad*”.

Lo indicado confirma que el concepto de seguridad nacional adoptado cuenta con términos muy amplios y contornos imprecisos. Esto explica, por ejemplo, que mediante la Ley N° 26950 expedida en mayo de 1998, se delegara al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre la materia de seguridad nacional, dictándose diversos decretos legislativos regulando el fenómeno de la delincuencia común y efectuando incluso modificaciones legales al tratamiento de las personas indocumentadas.

De esta manera, ante un concepto tan abarcativo de seguridad nacional las limitaciones al acceso a la información amparadas en dicha expresión son muy amplias.

En términos generales, consideramos que debería avanzarse hacia un concepto de *seguridad democrática* que trate de encontrar un equilibrio entre la seguridad nacional y el respeto a los derechos, y donde el principal objeto de protección sea la persona humana. Así, por ejemplo, puede excluirse del alcance público los datos cuya divulgación podría debilitar al Estado en su conjunto frente a algún enemigo interno (grupo armado) o externo (otro Estado actual o potencial enemigo). Evidentemente, la determinación de los alcances de esta restricción no puede quedar librada al arbitrio de cualquier funcionario público, debiendo establecerse, sea legislativa o jurisprudencialmente, pautas objetivas para la calificación de la información como de “*seguridad nacional*”. Además, al tratarse de una potestad excepcional de la administración pública, esta calificación sólo puede justificarse en una “*necesidad social imperiosa*” –en terminología utilizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos– y en tanto sea proporcional al fin legítimo perseguido<sup>53</sup>. En este sentido debería precisarse, por lo menos, el órgano competente para calificar determinada

---

<sup>52</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, “Política de Defensa Nacional de Estado Peruano”, Lima, 1998, pp.29-30.

<sup>53</sup> MESTRE DELGADO Juan Francisco, “El derecho de acceso a archivos y registros administrativos”, Madrid: Civitas, 1993, ps.133-134.



información como excluida (a esta información suele denominarse documento o materia clasificada) y el plazo de la clasificación, así como garantizarse un adecuado control jurisdiccional de aquellas informaciones clasificadas.

De otro lado, las restricciones que pueden establecerse por ley sólo deben ser válidas si se fundamentan en la protección de otro bien jurídico constitucional, como los demás derechos fundamentales o la capacidad del Estado de reaccionar ante situaciones de calamidad pública, por ejemplo. En estos últimos casos, cualquier límite que se disponga sólo sería constitucionalmente razonable cuando el conocimiento de determinadas acciones o medidas, previo a su realización, las haría ineficaces (principio de eficacia de la administración). Como se ha indicado, actualmente no existe una ley que desarrolle el derecho a la información pública. Sin embargo, antes de la vigencia de la actual Constitución se dictó el Decreto Legislativo N° 757 del 13 de noviembre de 1991, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, que incorporó un dispositivo destinado a garantizar la transparencia de la información que obra en poder de las entidades públicas<sup>54</sup>.

## **2. El proyecto de ley de desarrollo del derecho de acceso a la información pública**

Como ya se ha indicado, no existe una norma que desarrolle sistemáticamente el ejercicio del derecho previsto por el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución, lo cual no limita su vigencia por tratarse de una norma constitucional de aplicación inmediata. En efecto, si bien hay aspectos que un desarrollo legislativo podría precisar, su ausencia no hace que la administración pública y sus responsables dejen de respetar este derecho.

En todo caso, resulta oportuno reseñar algunos aspectos del proyecto de Ley N° 3903/98-CR, presentado por el congresista Carlos Ferrero Costa, que trató de desarrollar sistemáticamente este derecho<sup>55</sup>. Así, luego de reiterar la titularidad universal del derecho de acceso a la información (artículo 2°), señala que éste incluye el derecho de recibir copia de la información solicitada en el soporte material disponible indicado por el solicitante, pudiendo serle enviada por correo a su solicitud (artículo 3°). De esta manera, se facilita el ejercicio de este derecho, previniendo actitudes que pudieran obstaculizarlo por parte de funcionarios de las administración pública. En contrapartida, y de acuerdo con la norma constitucional, se establece que los costos de la búsqueda, reproducción, copia o remisión de la información, serán asumidos por el solicitante mediante el pago de la tasa señalada en el respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (artículo 8°).

El proyecto comprende dentro de la administración pública a la totalidad de los organismos estatales y a las entidades privadas que presten servicios públicos, conforme al último párrafo de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (artículo 5°). De esta forma, se obliga a entregar información pública a

---

<sup>54</sup> El artículo 35° del citado decreto legislativo señala que “*Los documentos, antecedentes, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos y otra información que las entidades del sector público tengan en su poder, debe ser suministrado a los particulares que así lo soliciten (...). Quedan exceptuados la documentación e información que puedan afectar a la seguridad nacional y a las relaciones exteriores, los que tengan alcance y circulación meramente internos de la administración pública y las correspondientes a los particulares que contengan carácter reservado conforme a los dispositivos legales vigentes o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos*”.

<sup>55</sup> También se han presentado al Congreso de la República otros proyectos de ley pero hemos optado por desarrollar el que en su momento fue elaborado por el congresista Carlos Ferrero. Nos referimos al proyecto N° 197 presentado por los congresistas Henry Pease, Luis Bueno, Daniel Estrada, Gloria Helfer, y Valentín Paniagua, así como al proyecto N°603 elaborado por la congresista Mercedes Cabanillas, ambos presentados durante la legislatura iniciada en julio del 2000.

todo aquél que ejerce funciones públicas, al margen del régimen jurídico que regule al sujeto pasivo de dicha obligación.

Ciertamente la parte más polémica es aquella que desarrolla las restricciones al derecho de acceso (artículo 6º), particularmente lo relativo a la seguridad nacional. En efecto, el citado dispositivo señala que:

*“Artículo 6º.- INFORMACIÓN EXCLUIDA DE ACCESO.-*

*1. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto de la información siguiente:*

*a) Materias cuyo conocimiento público puede afectar la defensa y seguridad nacional, calificadas como tal por acuerdo del Consejo de Ministros”*

La propuesta coloca esta calificación en el nivel de las decisiones políticas. Además, no precisa en qué consisten estas expresiones que, como se ha indicado, tienen contornos muy amplios, ni establece mayores controles ni los plazos durante los cuales se puede mantener una información clasificada.

Una lógica similar de exclusión de información del acceso público se manifiesta al incluir las *“materias cuyo conocimiento público pueda afectar los intereses del país en negociaciones o tratos internacionales”*; así como aquéllas referidas a *“investigaciones en trámites referidos a la prevención o represión de la criminalidad, en la medida que se considere que el suministro de tal información puede interferir en el normal desenvolvimiento de dichas potestades”*. En efecto, estas materias tienen en común que buscan preservar bienes públicos, a los que se coloca por encima de los intereses sociales o individuales que pueda haber por la información relativa a ellos. Además, es necesario que, así como en el caso de la seguridad nacional, se determine al funcionario u órgano responsable de la calificación que, en ambos casos, deberían ser funcionarios o entidades con responsabilidades políticas, al ser éstos los responsables de diseñar las estrategias de realización del interés general en cada caso.

En el mismo sentido pueden justificarse las limitaciones basadas en el respeto al derecho a la intimidad y las que se establezcan para proteger el secreto bancario, tributario, comercial o industrial; esta vez, no en función de la colectividad en su conjunto como en el caso anterior, sino a fin de proteger intereses fundamentales de terceros individualmente considerados.

Por último, el proyecto dispone la sanción por falta grave del funcionario que incumpla con suministrar adecuadamente la información solicitada estableciendo, además, que sería susceptible de ser denunciado por el delito de abuso de autoridad.

En suma, se trata de un proyecto que contiene aspectos positivos; sin embargo, la parte que resulta discutible es la referida a la calificación de la información excluida del acceso público y, en concreto, lo relativo a la seguridad nacional.

### **3. La cultura del secreto**

En principio, puede constatarse en diversas entidades públicas una renuencia a entregar información a los ciudadanos sin una justificación razonable, tanto por una especie de celo por la información que poseen, como por motivos que no han sido expresados de manera explícita. Así, entre otros, se han reportado casos en los que se ha negado la entrega de información a periodistas por parte de oficinas dependientes del Ministerio del Interior, sobre accidentes de tránsito; del Ministerio de Salud sobre casos de irregularidades en los programas de anticoncepción quirúrgica voluntaria; del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre usos de los dineros provenientes de la privatización de empresas públicas; de la Dirección General de

Transporte Aéreo, sobre el accidente aéreo en la localidad de Andoas y la creación de la empresa Transportes Aeronáuticos de la Selva (TANS); y de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico. Como puede verse, ninguno de estos casos admitía la excepción de intimidad o de seguridad nacional, siendo clara su relevancia pública.

Incluso, en algunas ocasiones, funcionarios administrativos no han dado respuesta a los requerimientos de información formulados por la Defensoría del Pueblo, desconociendo el deber de cooperación establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de esta institución<sup>56</sup>. Así, el gerente general de COFOPRI, basándose en un cuestionable informe legal, se negó a fines de enero de 1999 a entregar información sobre la publicidad de dicha entidad en medios de comunicación masiva. En otro caso, la Defensoría del Pueblo se ha visto obligada a cuestionar públicamente al Secretario General y al Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas por la omisión a proporcionar información sobre los fundamentos técnicos del incremento de las tasas por obtención y renovación del pasaporte (Resolución Defensorial N° 07-DP-99, publicada el 24 de febrero de 1999). Es más, el secreto ha llegado a cubrir información de índole académica, como ocurrió con la omisión de respuesta del Presidente del Congreso de la República a una solicitud para acceder a los antecedentes de ciertas leyes, como consta en la queja tramitada en la Defensoría del Pueblo en el Expediente N° 4163-99.

Asimismo, se presentaron varias quejas contra la Superintendencia Nacional de Aduanas, entre otros aspectos, por su negativa a entregar copia de las Resoluciones de Superintendencia N° 416-92, 168-92 y 1099-93, y 535-93, las evaluaciones de personal realizadas en 1994 y 1995, el formato de evaluación del desempeño laboral, el reporte diario de horas trabajadas, etc. Dicha entidad indicó que las resoluciones solicitadas *“son documentos del acervo documentario de ADUANAS, siendo de uso interno y exclusivo de la institución”* por lo que no podía atender los pedidos. Así lo manifestó en la Carta N° 537-99-ADUANAS-INA-GRRHH-DAP de 24 de agosto de 1999, firmada por el Lic. Adm. Jesús Romero Pacora, Gerente de Recursos Humanos (e); en la Carta N° 535-99-ADUANAS-INA-GRRHH-DAP de fecha 24 de agosto de 1999; y, también en la Carta N° 536-99-ADUANAS-INA-GRRHH-DAP. Ciertamente, resulta incompatible con el derecho de acceso a la información concebir que una entidad pública tiene *“información y documentación de uso exclusivo”* de alguna gerencia; por ello, la Defensoría del Pueblo, a través del Informe N° 006-2000-AE de 15 de marzo, recomendó al Gerente de Recurso Humanos (e) que disponga la expedición de la información solicitada.

Cabe agregar que las dificultades para el acceso a la información y revisión de expedientes judiciales sobre el delito de traición a la patria ante la justicia militar, fueron una de las limitaciones para el trabajo de la Comisión ad-hoc de indultos presidida por el Defensor del Pueblo. El complejo procedimiento para obtener la autorización de revisar expedientes, así como la negativa del Consejo Supremo de Justicia Militar a permitir examinar los expedientes en trámite<sup>57</sup> limitaron e impidieron el acceso a la información.

Al parecer, muchos funcionarios públicos aún no han interiorizado su rol de gestores de los intereses generales, toda vez que actúan como si ellos o la administración

---

<sup>56</sup> Entre el 10 de abril de 1996 y el 10 de abril de 1998 se registraron 448 casos donde no hubo respuesta alguna a los requerimientos defensoriales de información. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, “Al servicio de la ciudadanía. Primer Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República”, Lima, 1998. Asimismo, puede encontrarse información detallada sobre las negativas ilícitas de diversos funcionarios públicos de entregar información pública en el Segundo Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República, Capítulo 9.

<sup>57</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO, “La labor de la Comisión Ad-Hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas”, Lima, 2000, p.28

fueran titulares o “propietarios” de la información que administran; se trata de una “cultura del secreto” incompatible con las prácticas de buen gobierno. Este problema se manifiesta desde las más altas esferas de decisión; por ejemplo, en alguna oportunidad, un entonces Ministro de Trabajo, declaró públicamente que dispuso la más drástica sanción administrativa para una funcionaria que entregó información al INDECOP, y que se encontraba buscando al responsable de la difusión de un informe realizado durante la gestión de su predecesor para disponer su cese<sup>58</sup>. Sin cuestionar la potestad del Ministro para tomar decisiones sobre su personal de confianza, sus declaraciones revelarían una actitud donde no se toma en cuenta que el acceder a las solicitudes de información es un deber de los funcionarios responsables de la misma.

La política del secreto se ha extendido al ámbito electoral. Esto sucedió con motivo de la denuncia de la falsificación de firmas de las listas de adherentes del “Frente Nacional Independiente Perú 2000”. En este caso, la Defensoría del Pueblo, entre otros aspectos, solicitó a la ONPE que publique en su página WEB los nombres de los adherentes a dichas listas. La ONPE no publicó la información solicitada y formuló una consulta al JNE preguntando si la eventual publicación sería contraria al inciso 18) del artículo 2° de la Constitución (derecho a mantener en reserva las convicciones políticas), al acuerdo del JNE de 2 de setiembre de 1999, así como a la protección penal de las convicciones políticas prevista en el artículo 157° del Código Penal<sup>59</sup>.

Ante la consulta formulada, el 10 de mayo el JNE acordó “estése a lo dispuesto por este órgano electoral mediante acuerdo del 2 de setiembre de 1999”. El referido acuerdo disponía que la ONPE “se abstenga de dar publicidad sobre la labor de verificación de firmas de adherentes que realiza respecto de las organizaciones políticas en proceso de inscripción”. Este acuerdo surgió ante el cuestionamiento realizado por un ciudadano a la competencia de la ONPE para publicar avances sobre la depuración de firmas de las organizaciones políticas en proceso de inscripción, ya que según indicaba dicha tarea correspondía al JNE. Es decir, la discusión que motivó el acuerdo tuvo como objeto determinar el órgano competente para realizar dichas publicaciones y no si las mismas eran ilícitas. En base a ello, la ONPE, a través del Oficio N° 1703-2000-J/ONPE, de 11 de julio del 2000, informó a la Defensoría del Pueblo que de acuerdo al JNE la publicación de las listas afectaría el derecho a la reserva de las convicciones políticas y configurarían un ilícito penal.

A nuestro juicio, resultan poco sólidos los argumentos expuestos, pues la firma de una lista no implica una manifestación de voluntad sobre la adhesión, inscripción o militancia en un determinado movimiento o partido político, sino simplemente el apoyo o la adhesión para lograr su inscripción ante el JNE. De ahí que estas listas puedan ser firmadas por personas con distintas ideologías y convicciones políticas. Además, el artículo 157° del Código Penal contiene el elemento normativo “indebidamente”, por lo que necesariamente habría que recurrir a una norma que regule la protección de datos personales en general o alguna especial para la materia electoral, las mismas que no existen en nuestro ordenamiento. Por ello, dicho tipo penal resultaría inaplicable al no contar con un parámetro normativo que indique cuándo una publicación es indebida.

Adicionalmente, la ONPE sostuvo que como la denuncia sobre falsificación de firmas venía siendo investigada judicialmente, la publicación de las listas de adherentes afectaría la reserva de la instrucción, el ejercicio de la función jurisdiccional y el debido proceso. Además de no estar fundamentadas estas afirmaciones, las mismas no

---

<sup>58</sup> EXPRESO, Lima, 11 de febrero de 1999.

<sup>59</sup> El citado artículo señala que “El que, indebidamente, organiza, proporciona o emplea cualquier archivo que tenga datos referentes a las convicciones políticas o religiosas y otros aspectos de la vida íntima de una o más personas será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años. Si el agente es funcionario o servidor público y comete el delito en ejercicio del cargo, la pena será no menor de tres ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36°, incisos 1, 2 y 4”.

resultan acertadas, pues su eventual publicación no entorpece la actividad probatoria, ni frustra el desarrollo del proceso y menos aún podría afectar el debido proceso. De esta manera, tanto la ONPE como el JNE se negaron sistemáticamente a publicar o difundir las listas de adherentes del “*Frente Nacional Independiente Perú 2000*”.

#### **4. El limitado empleo del hábeas data como alternativa para acceder a la información pública**

En caso que un funcionario o autoridad pública se niegue a entregar la información solicitada puede iniciarse el proceso de hábeas data previsto por el artículo 200° inciso 3) de la Constitución ante el Poder Judicial. Si la resolución es denegatoria, el caso puede ser examinado por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, un número importante de periodistas y directores de medios consultados por la Defensoría del Pueblo para este informe, coincidieron en manifestar que actualmente recurrir al Poder Judicial no es una alternativa recomendable debido a la desconfianza que inspira, así como a los serios cuestionamientos a su independencia, imparcialidad y competencia técnica en las materias de Derecho Público. Por estas razones, un importante sector de medios de comunicación no suele acudir al proceso de hábeas data.

Al respecto, debe recordarse que desde noviembre de 1995 el orden jurisdiccional común se encuentra en un proceso de reforma dirigido por una comisión ejecutiva creada por la Ley N° 26546 cuyas actuaciones en diversas ocasiones han alterado el ordenamiento constitucional. Asimismo, en junio de 1997 se cambió el diseño de la judicatura constitucional en Lima, con el consiguiente reemplazo de los jueces de Derecho Público. Los nuevos jueces han sido protagonistas de importantes casos donde su idoneidad e independencia han sido seriamente cuestionadas (por ejemplo, los procesos del caso Ivcher). La señalada pérdida de confianza en el sistema judicial, al configurar un “*desdibujamiento*” de la vía natural de control jurídico del poder público, da cuenta de una situación sumamente grave para la vigencia del Estado de Derecho en el Perú.

Todo ello puede explicar que los procesos de hábeas data presentados no hayan sido planteados por periodistas sino por diversas personas que pretendían garantizar su derecho de acceso a la información frente a entidades públicas. Una breve selección de estos casos así lo evidencia.

Así por ejemplo, en un primer caso (Exp. N° 1711-98) la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público, con fecha 11 de diciembre de 1998, declaró fundada la demanda contra la Municipalidad de Lima Metropolitana disponiendo que entregue la copia certificada de los planos solicitados. La Sala sostuvo:

*“... Que en el caso sub materia efectivamente, se acredita en autos que la Corporación demandada infringe la garantía contemplada en el primer inciso explicitado y que se contrae al derecho que tiene el actor a solicitar, sin expresión de causa la información que requiere (en el caso los planos que complementan la Resolución número 148-97.MLM-DMDU que con anterioridad le ha sido expedida) y a recibirlas de la entidad pública, en el plazo legal con el costo que supone el pedido; máxime si se considera que la pretensión requerida no afecta intimidad personal alguna no se halla impedida legalmente por razones de seguridad nacional; (EL PERUANO, “Jurisprudencia”, 5 de enero de 1999)”*

Asimismo, en otro caso (Exp. N° 1104-98) la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público, el 23 de diciembre de 1998, declaró fundada la demanda contra el Decano de la Facultad de Ciencias Naturales y Matemáticas de la Universidad Federico Villareal disponiendo que se entregue al actor la información y documentos puntualizados en el petitorio de la demanda. La Sala consideró:

*“...la autoridad emplazada no ha cumplido con comunicar al actor los cargos que sustentan el proceso disciplinario, pese a que, para los descargos respectivos se le concedió el plazo de diez días, denotándose además la renuencia a hacerlo pese a haber sido cursada, notarialmente la carta de fojas cinco; en consecuencia, se dan las circunstancias fácticas para el amparo de la pretensión de la demanda; (EL PERUANO, "Jurisprudencia", 5 de febrero de 1999)”*

A su vez, la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público (Exp. N° 333-99) el 15 de junio de 1999 declaró fundada la demanda de hábeas data presentada contra el rector y la Presidencia de la Comisión Reorganizadora de la Universidad Federico Villarreal. La Sala sostuvo que:

*“... la entidad emplazada es renuente a otorgar la información referida al proceso de evaluación del accionante, que como docente se efectuó, por el segundo semestre lectivo de mil novecientos novecicinco; por tanto, se verifica la afectación de la garantía de rango constitucional, prevista en el numeral quinto del artículo 2° de la Constitución del Estado, (EL PERUANO, "Jurisprudencia", 25 de julio de 1999)”*

Finalmente, el Tribunal Constitucional (Exp. N° 1071-98-HD/TC) con fecha 2 de junio de 1999 entendió que:

*“5. (...) como quiera que la entidad demandada no ha expresado razones objetivas y razonables para no proporcionar información requerida (...) este Tribunal Constitucional considera que se ha acreditado la violación, por omisión, del derecho constitucional reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución (...), consistente en no brindar información relativa a la estructura remunerativa de los niveles, montos, número de los funcionarios y empleados de Enace actualmente en vigencia, la inmediatamente anterior a ella, y la que fuera aprobada por Acuerdo de Directorio de fecha tres de mayo de mil novecientos noventa y cuatro; así como la relativa al señalamiento expreso de la estructura remunerativa que le corresponde al demandante en su calidad de ex servidor de la entidad demandada” (EL PERUANO, "Garantías Constitucionales", 17 de agosto de 1999)*

En síntesis, puede afirmarse que existe cierta tendencia jurisprudencial que permite afirmar que este derecho contribuye a la transparencia de la administración pública al permitir obtener información sobre temas tan diversos pero cercanos a la ciudadanía, como legajos personales, estructuras remunerativas, planos que complementan una resolución administrativa, información (imputaciones de cargo) sobre un procedimiento administrativo e incluso, sobre las evaluaciones de personal. Por lo demás, los periodistas y medios de comunicación no se han mostrado muy predispuestos a acudir al hábeas data para proteger judicialmente este derecho, probablemente por una sensación de desconfianza sobre el Poder Judicial.

##### **5. Las dificultades de la ciudadanía para acceder a información. La “desinformación”.**

. El cuadro siguiente demuestra con claridad el elevado costo que implica que una persona pueda estar informada.

**Cuadro N° 1**  
**Costo mensual de ser un ciudadano bien informado**

| <b>Rubro</b>             | <b>Costo en Dólares</b> | <b>Costo en Soles</b> |
|--------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Conexión al cable        | 35                      | 122,5                 |
| Caretas (4 al mes)       |                         | 48                    |
| Diarios (3 por 30 días)  |                         | 5,5 por 30 = 165      |
| Quehacer (cada 2 meses)* |                         | 10                    |
| Debate (cada 2 meses)*   |                         | 12                    |
|                          | 357,50                  |                       |

\* El costo corresponde al mes de aparición.

Fuente: Jacqueline Fowks

Como ha señalado Fowks “el costo total se acerca al de un sueldo mínimo vital (S/.421.00 soles)”<sup>60</sup>. Ello evidencia que en el Perú la mayoría de personas no pueden acceder a este tipo de información. A ello debe agregarse que encuestas realizadas sobre la lectoría de diarios muestra la relación que existe entre el nivel socioeconómico y el diario de preferencia. Así por ejemplo, analizando una encuesta realizada por la Empresa Apoyo Opinión y Mercado S.A. en Lima Metropolitana (abril de 1999), concluye Gargurevich que “ningún entrevistado del nivel A declaró comprar *El Chino*, que resultó ser el chicha favorito del nivel más bajo, el D”<sup>61</sup>.

Todo ello contribuye a que en el Perú la mayoría de la población acceda a la información a través de la televisión de señal abierta. El siguiente cuadro así lo indica.

**Cuadro N° 2**  
**Propiedad de número de aparatos de televisión por hogar en el Perú**

| <b>Lima</b>       |          | <b>Provincias</b> |          | <b>Nacional</b>   |          |
|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|
| <b>Receptores</b> | <b>%</b> | <b>Receptores</b> | <b>%</b> | <b>Receptores</b> | <b>%</b> |
| 1                 | 68       | 1                 | 72       | 1                 | 70       |
| 2                 | 22       | 2                 | 20       | 2                 | 21       |
| 3                 | 7        | 3                 | 6        | 3                 | 6        |
| 4                 | 2        | 4                 | 1        | 4                 | 2        |
| 5                 | 1        | 5                 | 1        | 5                 | 1        |
| Promedio          | 1,4      | Promedio          | 1,4      | Promedio          | 1,4      |

Elaboración: Rosario Nájjar con datos de Ibope-Time

Fuente: Jacqueline Fowks

Estos datos evidencian la importancia de la televisión de señal abierta para acceder a la información, especialmente en los sectores de escasos recursos –D y E– quienes por lo general ven los canales Frecuencia Latina y América Televisión.<sup>62</sup>

De otro lado, en los últimos años se han presentado diversas estrategias para desinformar a la ciudadanía. Se trata, como señala Rospigliosi, de “un conjunto organizado de engaños, producidos por servicios especializados, que buscan conservar una apariencia de verosimilitud, con el fin de influenciar a la opinión pública. La desinformación es siempre intencional y eso la diferencia del error. La desinformación se hace en interés del desinformador, y en el Perú se da en un

<sup>60</sup> FOWKS Jacqueline, ob.cit. p. 60.

<sup>61</sup> GARGUREVICH Juan, “La prensa sensacionalista en el Perú”, Lima: PUC, 2000, p. 259.

<sup>62</sup> FOWKS Jacqueline, ob. Cit. P. 65.

*contexto de fuerte control de los medios de comunicación que dependen, precisamente, de los mismos aparatos que producen la desinformación*<sup>63</sup>.

Precisamente el citado periodista da cuenta que diversas modalidades de desinformación empleadas que resulta útil sintetizar<sup>64</sup>. Por un lado, se han presentado, cuando se crean historias inexactas y se difunden en los medios de comunicación, por ejemplo, para atribuir éxitos inexistentes. Esto sucedió con la supuesta captura de la camarada “Rita” en noviembre de 1998 atribuida al Servicio de Inteligencia Nacional y al Ejército cuando en realidad ella fue traicionada y entregada por sus compañeros. También se presentó con el montaje de la captura del terrorista Feliciano en julio de 1999 en la cual intervino el propio Presidente de la República con un amplísimo despliegue que resultaba manifiestamente innecesario.

Asimismo, en otras ocasiones, se ha tratado de ocultar información a los medios de comunicación, como sucedió en octubre de 1999 cuando una patrulla del ejército cayó en una emboscada realizada por Sendero Luminoso. En tal ocasión, intervinieron altos oficiales del Ejército, pero no se dio una explicación satisfactoria de la presencia de tales oficiales en la zona y las circunstancias reales en que ocurrieron los hechos. Otra modalidad empleada se presenta cuando se entrega información a los periodistas -por ejemplo supuestos planes del SIN- con la finalidad de que dichos medios acojan la información y la difundan generando una sensación de credibilidad. A todo ello, se unen las llamadas cortinas de humo que ocurren cuando, por ejemplo, se lleva a cabo una investigación y se cita a comparecer a vedettes o artistas de la televisión o se divulga el llanto de una virgen, hechos que ocurren precisamente cuando paralelamente existen otros temas importantes en la agenda que se trata de olvidar.

En definitiva, como puede apreciarse, se han presentado diversas modalidades que han tratado de lograr que la opinión pública no pueda acceder a una información fidedigna sobre los hechos que ocurren en el país.

## **II. INCIDENCIA DE LA PUBLICIDAD ESTATAL EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **1. Inversión estatal en publicidad y libertad de expresión**

El séptimo principio de la Declaración de Chapultepec señala con claridad que *“la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas”*. De esta manera, el uso indebido de la publicidad estatal puede incidir en la libertad de expresión, más aún si se toma en cuenta que desde 1999 es el Estado quien efectúa mayores gastos en publicidad en los medios de comunicación. Y es que un financiamiento selectivo -en un contexto de fragilidad económica de diversos medios de comunicación-, puede conducir a una velada autocensura, a la existencia de medios acrílicos, o de medios que desarrollan campañas de desprestigio o de desinformación. Ante esta particular situación, la contratación de publicidad estatal debe brindar claros signos de transparencia, pues no sólo está de por medio el manejo eficiente de los recursos públicos y el logro de los objetivos de las entidades estatales, sino también el ejercicio de la libre expresión, y del derecho de la ciudadanía a estar informada.

Las cifras sobre inversión publicitaria de las entidades públicas ilustran claramente la presencia del Estado como principal anunciante en los medios de comunicación. Las mismas han sido recopiladas de las estadísticas elaboradas por la *“Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.”*, empresa privada especializada en la información sobre

---

<sup>63</sup> ROSPLIGIOSI Fernando, ob. cit., p. 213.

<sup>64</sup> ROSPLIGIOSI Fernando, ob. cit., pp. 214-253



inversión publicitaria<sup>65</sup>. Los montos de inversión se basan en la llamada “*tarifa impresa*” o “*tarifa fría*”, es decir, la tarifa establecida oficialmente por los medios de comunicación para la difusión de la publicidad.

Cabe precisar que, en la práctica comercial, la tarifa real que se paga puede representar aproximadamente hasta el 40% de la tarifa impresa, merced a una negociación del precio entre la agencia de publicidad contratada por el anunciante y el medio. Esta práctica de pagar precios por debajo de la tarifa impresa es desarrollada por todas las empresas e instituciones que invierten en publicidad. Además, para contar con datos más exactos se ha comparado dichas cifras con la información remitida por la Presidencia del Consejo de Ministros y con aquella brindada durante la presentación efectuada el 26 de noviembre de 1999 al Congreso de la República por el entonces Presidente del Consejo de Ministros y actual Ministro de Justicia, la cual constituyó una importante medida de transparencia efectuada por ese sector.

La información proporcionada por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C. revela un aumento progresivo de la presencia estatal en el mercado de la publicidad. Así, en el año 1997 el Estado fue el sexto mayor inversionista en publicidad y durante ese lapso se gastó un monto total de US\$ 29.970.328,64 según tarifa impresa. Dicha cantidad fue invertida de la siguiente manera:

**Cuadro N° 3**  
**Inversión publicitaria del Estado en el año 1997**

| <b>Medio de Comunicación</b> | <b>Porcentaje de Inversión</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| Televisión                   | 69,64%                         | 20.870.009,66   |
| Diarios                      | 23,65%                         | 7.088.392,38  |
| Radios                       | 4,61%                          | 1.381.401,60  |
| Revistas                     | 2,10%                          | 630.525,00  |
| <b>Total</b>                 | <b>100,00%</b>                 | <b>29.970.328,64</b>                                      |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el año 1998 el Estado fue el cuarto mayor inversionista en publicidad, después de las cervezas, los bancos y las bebidas gaseosas. Se invirtió un monto total de US\$ 38.615.298,46 según tarifa impresa distribuida así:

<sup>65</sup> La referida empresa organiza los gastos de publicidad del Estado en los siguientes rubros: “Ministerios-Entidades Públicas” (ministerios y organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y órganos constitucionales autónomos), “Instituciones-Dependencias Públicas” (agrupa básicamente a las municipalidades), “Superintendencias” (organismos reguladores y supervisores); “Institutos Armados” (escuelas de formación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional); y “Empresas de Servicios de Agua” (SEDAPAL). Para efectos del análisis cuantitativo de la publicidad estatal sólo se analiza el primer rubro, por cuanto los restantes no representan montos considerables de inversión publicitaria.

**Cuadro N° 4**  
**Inversión publicitaria del Estado en el año 1998**

| <b>Medio de Comunicación</b> | <b>Porcentaje de Inversión</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| Televisión                   | 72,34%                         | 27.935.536,19   |
| Diarios                      | 21,65%                         | 8.359.550,07  |
| Radios                       | 4,82%                          | 1.860.297,20  |
| Revistas                     | 1,19%                          | 459.915,00  |
| <b>Total</b>                 | <b>100,00%</b>                 | <b>38.615.298,46</b>                                      |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Posteriormente, desde el año 1999 el Estado se convirtió en el primer inversionista en publicidad en el Perú. Así, de enero a julio de ese año, gastó un promedio de US\$ 38.478.576,13 según tarifa impresa, es decir, aproximadamente un monto igual al invertido durante todo el año 1998. De enero a diciembre de 1999 el gasto ascendió a US\$ 68.869.486,90 según tarifa impresa. Este total fue colocado en los diversos medios de comunicación del modo siguiente:

**Cuadro N° 5**  
**Inversión publicitaria del Estado en el año 1999**

| <b>Medio de Comunicación</b> | <b>Porcentaje de Inversión</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| Televisión                   | 75,68%                         | 52.118.871,11   |
| Diarios                      | 13,82%                         | 9.518.082,26  |
| Radios                       | 9,75%                          | 6.712.469,53  |
| Revistas                     | 0,76%                          | 520.064,00  |
| <b>Total</b>                 | <b>(*) 100,01%</b>             | <b>68.869.486,90</b>                                      |

(\*) Porcentaje total consignado por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por último, de enero a setiembre del año 2000, el Estado ha mantenido su liderazgo como inversionista en publicidad -no obstante la drástica reducción del gasto en los meses de junio, agosto y setiembre- con una inversión que asciende a US\$ 34.877.078,71, distribuida de esta forma:

**Cuadro N° 6**  
**Inversión publicitaria del Estado de enero a setiembre de 2000**

| <b>Medio de Comunicación</b> | <b>Porcentaje de Inversión</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| Televisión                   | 79,34%                         | 27.670.337,92   |
| Diarios                      | 11,41%                         | 3.979.228,82  |
| Radios                       | 8,32%                          | 2.901.661,97  |
| Revistas                     | 0,93%                          | 325.850,00  |
| <b>Total</b>                 | <b>100,00%</b>                 | <b>34.877.078,71</b>                                      |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

**Cuadro N° 7**  
**Cuadro resumen de la inversión publicitaria anual del Estado**

| <b>Período</b>            | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Ubicación en el <i>ranking</i> de inversionistas</b> |
|---------------------------|---|---|
| 1997                      | 29.970.328,64   | Sexto   |
| 1998                      | 38.615.298,46   | Cuarto  |
| 1999                      | 68.869.486,90   | Primero   |
| Enero – Setiembre de 2000 | 34.877.078,71   | Primero   |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Con respecto a la ubicación en el *ranking* de inversionistas publicitarios, la evolución del Estado de enero de 1999 a setiembre de 2000 fue la siguiente:

**Cuadro N° 8**  
**Evolución mensual de la inversión publicitaria del Estado de enero de 1999 a setiembre de 2000**

| <b>Período</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Ubicación en el <i>ranking</i> de inversionistas</b> |
|----------------|---|---|
| Enero 1999     | 4.725.140,82  | Segundo   |
| Febrero 1999   | 4.697.098,77  | Tercero   |
| Marzo 1999     | 5.493.173,56  | Primero   |
| Abril 1999     | 8.268.228,08  | Primero   |
| Mayo 1999      | 2.321.107,94  | Sexto   |
| Junio 1999     | 5.648.561,57  | Primero   |
| Julio 1999     | 7.325.265,39  | Primero   |
| Agosto 1999    | 8.328.214,48  | Primero   |
| Setiembre 1999 | 6.526.762,64  | Primero   |
| Octubre 1999   | 5.574.773,26  | Primero   |
| Noviembre 1999 | 3.731.244,64  | Primero   |
| Diciembre 1999 | 6.229.915,75  | Primero   |
| Enero 2000     | 3.970.990,29  | Primero   |
| Febrero 2000   | 6.790.334,51  | Primero   |
| Marzo 2000     | 12.638.483,98   | Primero   |
| Abril 2000     | 2.901.472,70  | Segundo   |
| Mayo 2000      | 4.522.212,74  | Segundo   |
| Junio 2000     | 679.364,99  | Trigésimo   |
| Julio 2000     | 2.158.486,80  | Sexto   |
| Agosto 2000    | 242.313,81  | Sexagésimo cuarto                                       |
| Setiembre 2000 | 973.418,89  | Décimo octavo   |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse, desde junio de 1999, mes a mes el Estado ocupó el primer lugar en el *ranking* de inversionistas, hasta que en los meses de abril y mayo fue desplazado del primer al segundo lugar por la fuerte inversión publicitaria de los partidos políticos. Posteriormente, a partir del mes de junio el gasto desciende notoriamente. Cabe advertir que los periodos de mayor gasto coinciden con los meses más importantes del último proceso electoral, especialmente el mes de marzo de 2000. Durante este mes, por ejemplo, las entidades públicas que más gastaron en

publicidad según tarifa impresa fueron las siguientes: Presidencia del Consejo de Ministros con US\$ 4.645.355,79; Ministerio de Transportes y Comunicaciones con US\$ 2.115.079,37; ONPE con US\$ 1.532.947,97; PROFAM con US\$ 1.473.010,22 y CORDELICA con US\$ 781.130,09.

Cabe puntualizar que la información oficial establece cifras menores debido al descuento obtenido respecto a la tarifa impresa. Así por ejemplo, a través del Oficio N° 218-99-PCM/DM de 26 de febrero de 1999, la Presidencia del Consejo de Ministros informó a la Defensoría del Pueblo que el gasto por campañas de difusión del gobierno durante 1998 ascendió en moneda nacional a S/. 13.453.744,06, suma que equivale aproximadamente a US\$ 4.591.721,52 si se toma como promedio para dicho año el tipo de cambio de S/. 2,93 por dólar. Al comparar este monto con la cifra establecida por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C. según tarifa impresa, ascendente a US\$ 38.615.298,46, tenemos que se habría conseguido un descuento del 88%.

De otro lado, durante su presentación al Congreso de la República el 26 de noviembre de 1999, el Presidente del Consejo de Ministros indicó que de enero a octubre de 1999 la inversión publicitaria del Estado ascendió a US\$ 23.236.253. Si se compara esta última cifra con el monto señalado por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C. durante ese lapso (US\$ 58.908.326,51), puede apreciarse que el valor real del gasto efectuado durante los meses de enero a octubre de 1999 sería de aproximadamente el 40% de la tarifa impresa. En líneas generales, durante la citada exposición se señaló que el Estado había conseguido importantes descuentos producto de las negociaciones con los medios, que en términos reales implicaría un gasto por publicidad inferior al desembolsado en 1997.

Por otra parte, como se ha podido apreciar en los cuadros precedentes, la televisión concentra el mayor porcentaje de la publicidad estatal. En tal medida, se presentan a continuación los montos anuales gastados por el Estado durante los años 1997, 1998 y 1999, así como durante los meses de enero a setiembre de 2000, con relación a las empresas televisivas que han contratado con el Estado durante dichos periodos. Como puede apreciarse, desde 1998, aproximadamente el 60% de la inversión publicitaria en la televisión de señal abierta se concentra en los canales 2 y 4, que precisamente mantienen una línea política muy cercana al Gobierno.

**Cuadro N° 9**  
**Inversión publicitaria estatal en televisión según tarifa impresa**  
**Año 1997**

| <b>Empresa Televisiva</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria estatal en televisión</b> |
|---------------------------|---|--|
| Canal 9                   | 7.663.835,49  | 36,72 %  |
| Canal 4                   | 4.788.344,52  | 22,94 %  |
| Canal 2                   | 2.628.488,50  | 12,59 %  |
| Canal 13                  | 1.692.252,00  | 8,11 %   |
| Canal 5                   | 1.628.507,24  | 7,80 %   |
| Canal 7                   | 1.470.596,46  | 7,05 %   |
| Canal 11                  | 716.458,42  | 3,43 %   |
| Canal 15                  | 281.527,03  | 1,35 %   |
| <b>Total</b>              | <b>20.870.009,66</b>                                      | <b>(*) 99,99 %</b>   |

(\*) Porcentaje total consignado por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**Cuadro N° 10**  
**Inversión publicitaria estatal en televisión según tarifa impresa**  
**Año 1998**

| <b>Empresa Televisiva</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria estatal en televisión</b> |
|---------------------------|---|--|
| Canal 4                   | 11.866.535,25   | 42,48 %  |
| Canal 2                   | 5.414.989,41  | 19,38 %  |
| Canal 5                   | 2.771.268,97  | 9,92 %   |
| Canal 13                  | 2.372.603,10  | 8,49 %   |
| Canal 7                   | 2.370.503,14  | 8,49 %   |
| Canal 9                   | 2.003.983,77  | 7,17 %   |
| Canal 11                  | 853.379,70  | 3,05 %   |
| Canal 15                  | 282.272,85  | 1,01 %   |
| <b>Total</b>              | <b>27.935.536,19</b>                                      | <b>(*) 99,99 %</b>   |

(\*) Porcentaje total consignado por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**Cuadro N° 11**  
**Inversión publicitaria estatal en televisión según tarifa impresa**  
**Año 1999**

| <b>Empresa Televisiva</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria estatal en televisión</b> |
|---------------------------|---|--|
| Canal 4                   | 18.186.412,64   | 34,89 %  |
| Canal 2                   | 12.914.923,18   | 24,78 %  |
| Canal 5                   | 9.077.539,29  | 17,42 %  |
| Canal 13                  | 3.526.679,40  | 6,77 %   |
| Canal 9                   | 3.248.511,75  | 6,23 %   |
| Canal 7                   | 3.041.778,80  | 5,84 %   |
| Canal 11                  | 2.050.159,62  | 3,93 %   |
| Canal 15                  | 72.866,43   | 0,14 %   |
| <b>Total</b>              | <b>52.118.871,11</b>                                      | <b>100,00 %</b>  |

Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**Cuadro N° 12**  
**Inversión publicitaria estatal en televisión según tarifa impresa**  
**Enero – Setiembre 2000**

| <b>Empresa Televisiva</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria estatal en televisión</b> |
|---------------------------|---|--|
| Canal 4                   | 10.421.576,26   | 37,66 %  |
| Canal 2                   | 6.730.296,30  | 24,32 %  |
| Canal 5                   | 4.915.909,14  | 17,77 %  |
| Canal 9                   | 2.710.855,28  | 9,80 %   |
| Canal 11                  | 1.246.764,71  | 4,51 %   |
| Canal 7                   | 1.143.204,77  | 4,13 %   |
| Canal 13                  | 491.415,46  | 1,78 %   |
| Canal 15                  | 10.316,00   | 0,04 %   |
| <b>Total</b>              | <b>27.670.337,92</b>                                      | <b>(*) 100,01 %</b>  |

(\*) Porcentaje total consignado por la Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Fuente: Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Todos los porcentajes mostrados, hacen evidente la significativa presencia del Estado en el mercado de la publicidad. Por lo tanto un uso discrecional y sin control de la colocación de publicidad, constituye una herramienta de influencia u orientación sobre los medios de comunicación, especialmente sobre los que tienen problemas económicos en un contexto de recesión. En tal medida, para que esta hipótesis se disipe, la inversión publicitaria debe utilizarse racionalmente, vale decir, en función de los intereses o fines públicos que guían toda la actuación del Estado. Es por ello, que resulta importante supervisar los parámetros utilizados por el Estado al momento de contratar publicidad. Cabe señalar que el uso de la publicidad estatal durante el proceso electoral del año 2000 será analizado en líneas posteriores.

## 2. Contenido de la publicidad estatal

Existen reparos a los criterios utilizados por el Estado para hacer uso de la publicidad en los medios de comunicación, pues en muchos casos ha sido contratada para satisfacer objetivos ajenos a sus fines institucionales.

Así por ejemplo, no guarda relación con los fines institucionales efectuar publicaciones en las cuales se saluda a una revista por su aniversario, como sucedió con una publicación en la cual el Ministerio de Defensa *“expresa su más cálida felicitación a la revista GENTE por haber cumplido 41 años al servicio de las grandes causas nacionales, entre las que destacamos su permanente apoyo y estímulo a la tarea que realizan cotidianamente el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea (...)”*, publicado en la referida revista en su edición N° 1213 de 18 de marzo de 1998 a un costo de US\$ 4.200 según tarifa impresa.

Asimismo, se han difundido avisos en diversos medios de comunicación masiva que inducían a errores manifiestos, como aquellos referidos al servicio militar, donde se expresaba que los jóvenes *“ya no tendrán que hacer el SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO, hoy podrán hacerlo VOLUNTARIAMENTE”* (publicado el 24 de abril de 1999 en el diario *“La República”*)<sup>66</sup>, pese a que el Decreto Legislativo N° 264, Ley del Servicio Militar Obligatorio, continuaba vigente en esa época. Al respecto, la Defensoría del Pueblo recibió comunicaciones de diversos lugares, donde se manifestaba el desconcierto entre la población causado por la referida publicidad. En efecto, se tuvo conocimiento de casos en que jóvenes en edad militar acudieron a inscribirse a las oficinas de reclutamiento respectivas asumiendo que el servicio militar ya era voluntario, e inmediatamente fueron incorporados al servicio en el activo. En otros casos se presentaban dudas respecto de la obligatoriedad de la inscripción y del canje, lo que pudo ocasionar un incremento en el número de omisos a la inscripción o al canje entre quienes se encontraban al inicio de la edad militar. Cabe anotar que el monto de esta campaña según tarifa impresa ascendió a US\$ 826.538,79.

Por otra parte, preocupa que se hayan contratado avisos sin contenido publicitario, como el Comunicado Oficial N° 002-97-CCFFAA de 23 de mayo de 1997, publicado en algunos medios de comunicación, en el cual el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas respondió directamente a una presunta campaña de desprestigio desarrollada por el señor Baruch Ivcher. En esta misma línea, tenemos un aviso difundido por COFOPRI en medios de prensa escrita y radial, que si bien señalaba que se dirigía *“a la opinión pública”*, en realidad obedecía a una controversia con la

---

<sup>66</sup> Si bien en el aviso periodístico se señala que la publicidad es difundida por la “Presidencia”, entendemos que se refiere a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Municipalidad de Lima respecto a la entrega de títulos de propiedad, concluyendo que la municipalidad no actuó bien en este tema y en cambio *“COFOPRI sí constituye una decisión correcta del gobierno”* (*“El Comercio”*, 10 de marzo de 1999). Por la difusión de dichos avisos, COFOPRI gastó US\$ 25.208,02 según tarifa impresa.

### **3. Publicidad estatal y programas televisivos que afectan la dignidad de la persona**

A juicio de la Defensoría del Pueblo, cuando el Estado contrata publicidad debe tener en cuenta ciertos principios básicos que emanan de la Constitución. En primer lugar, su deber de defender a la persona humana y respetar su dignidad (artículo 1° de la Constitución); en segundo lugar, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44°) y finalmente respetar lo dispuesto por el artículo 14° del texto constitucional, según el cual, *“los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”*. De esta manera, el Estado no sólo debe evaluar el *“rating”* de un programa al momento de invertir en publicidad, sino además debería tomar en cuenta los citados criterios.

En este sentido, por ejemplo, carecía de justificación difundir publicidad estatal en espacios televisivos que afectaban la dignidad del ser humano, como los programas *“Laura en América”* y *“Maritere”* transmitidos el día sábado 27 de noviembre de 1999, en los cuales por una determinada suma de dinero diversas personas efectuaban actos denigrantes, como lamer las axilas y los pies de una persona, comer alimentos de animales o ingerir gusanos vivos. En dichos programas colocaron avisos publicitarios la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas, OSINERG, FONAHPU y OSIPTEL. En cifras porcentuales, la publicidad de estas entidades estatales representó aproximadamente el 20% de la publicidad difundida en el programa *“Laura en América”* y el 17% de la difundida en el programa *“Maritere”*, ambos del 27 de noviembre. Los referidos programas merecieron el pronunciamiento contrario de instituciones como la Asociación Nacional de Anunciantes del Perú (ANDA) y la Asociación Peruana de Agencias de Publicidad (APAP); así como un pronunciamiento público de la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, durante la transmisión del programa *“Magaly TV”* los días 31 de enero, 1° y 2 de febrero del presente año, difundido por Frecuencia Latina, se divulgaron videos en los que se mostraba a mujeres desnudas teniendo relaciones sexuales con ocasionales parejas y que, según se afirmaba, practicaban la prostitución. Dichos videos fueron filmados utilizando cámaras secretas, sin contar con la autorización de las mujeres involucradas para filmarlas y menos para difundir esas imágenes por la televisión. De acuerdo a la información proporcionada por la empresa Supervisora de Medios & Publicidad S.A.C., colocaron avisos publicitarios en el programa en cuestión, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, ESSALUD y SEDAPAL. Frente a la difusión de las referidas imágenes, organismos no gubernamentales de defensa de los derechos de las mujeres como CHIRAPAQ, DEMUS, CLADEM y el Movimiento Manuela Ramos solicitaron un pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre el tema.

Ante estas situaciones, el Defensor del Pueblo se dirigió al Presidente del Consejo de Ministros y a las demás instituciones públicas anunciantes para que retiren la publicidad de tales programas de televisión. Ello de ninguna manera trató de propiciar algún tipo de censura contra los medios de comunicación pues reconocemos a la libertad de expresión como un derecho fundamental consagrado en el artículo 2° inciso 4) de la Constitución. Con esta exhortación se trató de llamar la atención sobre la inversión publicitaria estatal en programas que no guardan coherencia con el rol promotor de derechos humanos que constitucionalmente corresponde al Estado.

En efecto, el artículo 1º de la Constitución consagra a la persona humana y al respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, el artículo 2º inciso 7) reconoce los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen. De esta manera, nuestro sistema constitucional rechaza afectaciones a tales derechos fundamentales, efectuada tanto por el Estado como por particulares. Por ello, actitudes como dar sumas de dinero por actos denigrantes o difundir videos grabados sin autorización de las personas, que revelan a través de un medio de comunicación masivo parte de su vida íntima, vulneran directamente la dignidad y la privacidad de las personas en cuestión, así como obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano. Esto sucede con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, cuyo artículo 8º inciso g) señala que los estados partes adoptarán programas para *“alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer”*.

Algunas de las entidades estatales que anunciaron en los referidos programas respondieron a la exhortación de la Defensoría del Pueblo, en el sentido de evaluar con mayor cuidado el contenido de los programas en los cuales colocan su publicidad. Así por ejemplo, en el caso de los espacios televisivos *“Laura en América”* y *“Maritere”*, OSINERG, OSIPTEL y el Ministerio de Energía y Minas informaron que tendrían en cuenta la exhortación de la Defensoría del Pueblo para futuras campañas publicitarias. Por su parte, EsSALUD y SEDAPAL dispusieron el retiro de su publicidad del programa *“Magaly TV”*. Las restantes entidades públicas involucradas, incluyendo a la Presidencia del Consejo de Ministros, no respondieron a la exhortación defensorial.

A estas respuestas individuales de algunos entes estatales, se sumó el Proyecto de Ley N° 5523 presentado por el congresista Ernesto Gamarra, según el cual ninguna entidad del Estado podría contratar publicidad en un medio de comunicación social en los horarios en los cuales se difunda programación atentatoria contra los derechos fundamentales de las personas. El referido proyecto fue archivado el 12 de junio del 2000 al contar con un dictamen negativo de la mayoría de la Comisión de Derechos Humanos y Pacificación del Congreso de la República.

#### **4. Régimen legal de la contratación de publicidad estatal**

Respecto a las normas que regulan la contratación de los servicios de publicidad por las entidades públicas, habría que señalar que el Decreto Supremo N° 005-99-PCM, publicado el 10 de marzo de 1999, establece una exoneración de licitación pública o concurso público para tal propósito. Dicho decreto precisa que la referida exoneración para contratar servicios públicos sujetos a tarifas cuando éstas sean únicas, establecida en el inciso b) del artículo 19º de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, *“comprende las tarifas que cobran los medios de comunicación por sus servicios, así como el diseño y producción de los servicios de publicidad que se prestan a las entidades del sector público”*. Consideramos inadecuada la aplicación de este régimen al caso de los servicios de publicidad prestados tanto por agencias publicitarias como por medios de comunicación, por cuanto en ambos casos no nos encontramos ante servicios públicos ni ante tarifas únicas, sino a servicios que se rigen por las reglas del mercado. Esta extensión pretende que la contratación se efectúe a través del procedimiento de adjudicación directa de menor cuantía, es decir, un procedimiento más expeditivo de contratación.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo considera que para contratar servicios de publicidad, las entidades públicas deberían someterse a las reglas generales de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en función de los montos establecidos en la ley anual de presupuesto. De esta manera, de acuerdo al monto a contratar, en



algunos casos sería necesario convocar a un concurso público para seleccionar a la agencia de publicidad o al medio de comunicación que ofrezca los mejores servicios

### **III. PRESIONES, AUTOCENSURA Y LIMITADO PLURALISMO EN LOS MEDIOS TELEVISIVOS**

Las restricciones a la labor de un medio de comunicación o de un periodista pueden provenir de factores de presión que se expresan en decisiones aparentemente libres, pero que en el fondo constituyen supuestos de autocensura que afectan la libertad de expresión y cuyo principal problema radica en su probanza. De ahí que resulte usual que los funcionarios a quienes se responsabiliza –por denuncias públicas– de presiones a los medios de comunicación, exijan a los denunciados que presenten pruebas fehacientes de las supuestas presiones. Es más, exigen la acreditación a través de elementos que demuestren de manera directa las denuncias señaladas, como por ejemplo, documentos donde consten evidencias manifiestas de presiones.

Sin embargo, para evaluar la existencia de elementos que acrediten que una determinada restricción no obedece a la libre voluntad del periodista o el medio, sino que le es impuesta, ya sea directa o indirectamente por algún agente externo, no se puede exigir necesariamente la existencia de documentos en los cuales conste el hecho de manera directa y expresa. En efecto, como todo hecho, este tipo de presiones –de mayor o menor intensidad– que generan autocensura, pueden acreditarse tanto a través de elementos probatorios como indiciarios, caracterizándose los segundos por su vinculación indirecta con el hecho denunciado, que no por ello son menos idóneos para generar convicción sobre su existencia.

En ese sentido, resulta pertinente recordar que por la naturaleza de estas acciones, generalmente clandestinas, realizadas a través de intermediarios o utilizando de manera irregular a instituciones de control como los servicios de inteligencia, el Poder Judicial o la administración tributaria, su probanza directa presenta dificultades. Por ello, generalmente se tendrá que valorar la existencia de varios elementos indiciarios, concurrentes, consistentes y coherentes entre sí, para que la Defensoría del Pueblo pueda concluir si se dan o no presiones destinadas a generar autocensura en los medios de comunicación. De este modo, frente a las denuncias públicas sobre la existencia de presiones a distintos medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo registró indicios suficientes que apuntan a sustentar la verosimilitud de las mismas. A efectos del presente informe sintetizamos las que a nuestro juicio constituyen las más representativas, no sin antes señalar que los indicios verificados durante la reciente campaña electoral, se encuentran tratados en líneas posteriores.

#### **1. El caso Baruch Ivcher**

Los indicios de presiones gubernamentales hacia los medios de comunicación para determinar su línea periodística, comenzaron a evidenciarse a partir del caso del empresario de televisión y accionista mayoritario del canal de televisión Frecuencia Latina Canal 2, Baruch Ivcher Bronstein. A este ciudadano peruano por naturalización, se le canceló la nacionalidad peruana a través de la Resolución Directoral N° 117-97-IN-050100000000 del 11 de julio de 1997 dictada por la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior. Dicho acto administrativo vulneró el derecho a la nacionalidad reconocido por la Constitución, la Ley de Nacionalidad y su reglamento, lo cual permitió luego despojarlo del control de Frecuencia Latina Canal 2. Todo ello se verificó semanas después de que en el programa *Contrapunto*, se transmitieran sendos reportajes sobre los ingresos del asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres, así como sobre la muerte y tortura a agentes de inteligencia por parte de miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo intervino de oficio recomendando al entonces Ministro del Interior, general de división EP César Saucedo Sánchez, que con carácter de urgencia declare la nulidad de la referida resolución directoral. Similar recomendación se hizo llegar al Ministro que lo sucedió en el cargo tiempo después, general de división EP José Villanueva Ruesta. Asimismo, la Defensoría del Pueblo realizó un pronunciamiento público manifestando su posición contraria a la cancelación de la nacionalidad del señor Ivcher, remitiendo al Presidente de la República un documento en el que se ampliaron los términos de dicho pronunciamiento.

Por su parte, el señor Ivcher interpuso una demanda de amparo que no tuvo éxito ni en el Poder Judicial ni en el Tribunal Constitucional. Este último con fecha 24 de abril de 1998 (Expediente N° 112-98-AA/TC) declaró improcedente la demanda, sin analizar si se habían vulnerado sus derechos, pues consideró que antes de acudir al amparo debió agotar la vía administrativa (El Peruano, “Garantías Constitucionales”, 5 de junio de 1998).

A pesar de todas estas actuaciones, la referida resolución directoral no sólo no fue anulada por el Ministro del Interior, sino que por el contrario, sirvió de sustento al Poder Judicial –quien tampoco cuestionó tal decisión– para que procediera a amparar las pretensiones de los socios minoritarios, destinadas a despojar al señor Ivcher del control de Canal 2<sup>67</sup>. Una vez despojado judicialmente el señor Ivcher del control del Canal 2, lo cual sucedió a fines del mes de setiembre de 1997, en virtud de una demanda de amparo presentada por los hermanos Samuel y Mendel Winter que contó con una medida cautelar que dispuso la entrega de la administración a los referidos accionistas minoritarios, este medio de comunicación y por ende el programa *Contrapunto*, cambiaron radicalmente su línea periodística. Esto se evidenció, por ejemplo, en el hecho que sus noticieros dejaron de emitir reportajes que cuestionaban el comportamiento de miembros de los servicios de inteligencia y empezaron a desarrollar una línea periodística manifiestamente cercana al gobierno.

En este problema fue pública la intervención deliberante de las Fuerzas Armadas, lo que se evidenció en la publicación por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Comunicado Oficial N° 2-97-CCFFAA, de fecha 23 de mayo de 1997. En él se calificaba a los reportajes difundidos en el programa *Contrapunto* que denunciaron los millonarios ingresos del señor Vladimiro Montesinos y la violación de derechos humanos por agentes de inteligencia como una campaña de desprestigio a las Fuerzas Armadas dirigida por el señor Ivcher. Sin embargo, los ingresos del señor Montesinos lejos de ser aclarados, siguieron siendo objeto de otras denuncias periodísticas como la del diario “Liberación”. Por su parte, la tortura de la ex agente de inteligencia Leonor La Rosa por miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército es un hecho que luego se demostró judicialmente ante la Justicia Militar, estando pendiente dar con los responsables del descuartizamiento de la ex agente Mariela Barreto.

---

<sup>67</sup> En el Perú se ha interpretado erróneamente que las empresas que deseen prestar servicios de difusión, no pueden tener accionistas extranjeros. Ello a partir de una resolución judicial dictada teniendo como parámetro la Constitución de 1979, que declaró fundada una acción popular contra el Decreto Supremo N° 162-92-EF Reglamento de los Regímenes de Garantía de la Inversión Privada y el Decreto Supremo N° 13-93-TCC, Texto Unico Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones. Sin embargo esta resolución fue dictada cuando ya se encontrab vigente la Constitución de 1993 que contiene una regulación sustancialmente distinta a la Constitución de 1979 en materia de inversión privada e incompatible con normas que reservan actividades económicas a los nacionales, como en el caso de los servicios de difusión. De este modo, la Carta de 1993 derogó este tipo de normas careciendo de efectos jurídicos la resolución judicial mencionada, toda vez que su parámetro de control constitucional fue la Carta de 1979, cuando ya se encontraba vigente la Carta de 1993.

Asimismo, a través de una nota de prensa que se difundió en el contexto de las denuncias realizadas por el Canal 2, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informó que algunos de sus altos mandos se reunieron con los accionistas minoritarios del Canal 2, los señores Mendel y Samuel Winter, que a la fecha tienen el control de dicho medio como consecuencia del despojo al señor Ivcher. En dicha reunión los señores Winter entregaron una carta dirigida al entonces Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Comandante General del Ejército, Nicolás De Bari Hermoza Ríos, en la que luego de distanciarse de la respuesta del Canal 2 al comunicado de las Fuerzas Armadas, señalaron que *“Confianto que este ingrato episodio no menoscabe el derecho a la libertad de información y de opinión de que gozan los medios de comunicación de acuerdo a nuestra Carta Política, tal como por lo demás nos ha sido asegurado por Uds. al manifestarnos que nuestras Fuerzas Armadas son respetuosas de la libertad de prensa...”*.

Los indicios sobre el interés de determinar la línea periodística del Canal 2 no se agotan con el hecho de haber despojado inconstitucionalmente de su nacionalidad peruana al señor Ivcher y haberlo alejado del control del Canal 2; sino que además, se reflejan en el hecho de haber surgido contra el señor Ivcher, algunos miembros de su familia e incluso de trabajadores de confianza de sus empresas, diversos procesos penales. Así por ejemplo, los ex gerentes de Frecuencia Latina, los señores Alberto Cabello y Julio Sotelo fueron comprendidos en el proceso penal seguido contra el señor Ivcher, su esposa Even Schrtz y su Hija Michal Ivcher, por la supuesta adulteración del libro de registro de acciones de la citada empresa. La tramitación de estos procesos presentó una serie de irregularidades desde el punto de vista del debido proceso, como por ejemplo, impedir judicialmente que el señor Ivcher designe abogado defensor hasta que no se ponga a derecho o modificar la composición de los tribunales días antes de comenzar el juicio oral.

Asimismo, con fecha 7 de setiembre del presente año, el señor Jimmy Arteaga y su esposa Mónica Zevallos que dirige un conocido programa de televisión, presentaron a la Defensoría del Pueblo una solicitud de intervención por considerar que el señor Arteaga es víctima de persecución judicial por parte de la actual administración de Frecuencia Latina. El señor Arteaga fue ex gerente – al igual que los señores Sotelo y Cabello - de la mencionada empresa durante la administración del señor Ivcher y renunció con su esposa luego que aquél fuera despojado de la misma. Según refirió el señor Arteaga, fue querellado en 1998 por el señor Julián Cortez funcionario de la administración que asumió luego del despojo al señor Ivcher, proceso en el que fue absuelto. Asimismo, fue comprendido en las investigaciones policiales y citado luego como testigo en los procesos por delito tributario y aduanero y fraude en la administración de personas jurídicas, seguidos contra el señor Baruch Ivcher y otros.

En esta oportunidad fue denunciado ante la Quinta Fiscalía Provincial Especializada en Delitos Tributarios y Aduaneros por la supuesta comisión del delito de estafa en agravio de la Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A (Frecuencia Latina), por hechos verificados cuando ejercía la administración de la misma, es decir, entre 1989 y 1997, luego de tres años de haber renunciado. Esta denuncia fue archivada por el Ministerio Público, decisión que fue impugnada por la Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A.

El caso del señor Ivcher por la cancelación de su nacionalidad y el consiguiente despojo de la administración del canal 2, se encuentra a la fecha en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, habiendo fracasado hasta el momento las negociaciones para arribar a una solución amistosa entre el señor Ivcher y el Estado peruano. La denuncia ha sido admitida por dicha instancia supranacional pese a que el Gobierno peruano se retiró de manera unilateral de la competencia contenciosa de la Corte. Asimismo, conviene resaltar que si bien el consulado peruano en Israel renovó

el pasaporte peruano del señor Ivcher, la resolución que le canceló el título de su nacionalidad peruana aún mantiene sus efectos jurídicos.

Posteriormente, con motivo de la labor desarrollada por la mesa de diálogo promovida por la OEA, el tema de la recuperación de la nacionalidad del Sr. Ivcher y la devolución del control de su medio de comunicación fueron uno de los puntos de agenda que encontraron finalmente una salida favorable, que hasta la fecha de culminación del presente informe no se ha podido concretar.

## **2. La denuncia sobre incidencia gubernamental en el canal 4**

Otra denuncia que llamó la atención sobre la existencia de presiones hacia los medios de comunicación, fue la que se realizó el 7 de octubre de 1998, en el entonces programa "Enlace Global con César Hildebrandt", producido por la empresa "Astros" para Global Televisión (canal 13 en Lima). En dicho programa, conducido por el periodista César Hildebrandt, se propaló un reportaje elaborado por la periodista Rossana Cueva. En él se hizo pública la grabación de una supuesta conversación telefónica entre el señor José Francisco Crousillat, vicepresidente ejecutivo de América Televisión (Canal 4 en Lima) y encargado de la conducción del canal en ausencia del presidente ejecutivo, y el empresario de publicidad Daniel Borobio. En la grabación, el señor Borobio actuaba como intermediario entre el asesor del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos y el señor Crousillat, indicándole a este último algunas pautas sobre el contenido del noticiero del referido medio por encargo del "doctor", apelativo con el que se conoce al abogado Vladimiro Montesinos Torres.

Asimismo, en la emisión de fecha 19 de noviembre de 1998 del propio programa del señor Hildebrandt, se propaló otro reportaje de la periodista Rossana Cueva en el que se hizo pública la grabación de una conversación entre Vladimiro Montesinos y José Francisco Crousillat. En ella se advirtió que ante un problema con el señor Borobio, aquellos acuerdan que la comunicación entre ambos sería directa desde ese momento.

Estas denuncias periodísticas nunca fueron satisfactoriamente aclaradas o desmentidas por parte de los involucrados, sobre todo por el señor Montesinos, el Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional o el Presidente de la República, funcionarios públicos estos últimos estrechamente vinculados al trabajo del señor Montesinos en el gobierno.

Sin embargo, su verosimilitud se ha visto fuertemente reforzada a partir de la difusión de un video donde se ve y escucha al señor José Francisco Crousillat en una conversación con el señor Montesinos, en un ambiente del Servicio de Inteligencia Nacional, junto con el publicista Óscar Dufour. En éste video, difundido a partir del 14 de setiembre del 2000 a partir de una denuncia del Frente Independiente Moralizador, el señor Crousillat presenta al señor Alberto Kouri al señor Montesinos, indicando que *"hoy ... tiene que quedar una cosa establecida que nos amarre a todos y que de alguna manera nos obligue a trabajar en equipo."* Durante todo el tiempo en que el vicepresidente del directorio de América Televisión se mantuvo en escena se comportó con suma familiaridad respecto del doctor Montesinos.

Cabe anotar que estos hechos contribuyeron a que el Presidente de la República, Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, haya anunciado el 16 de setiembre la decisión de acortar su periodo de gobierno, así como el de los congresistas, anunciar nuevas elecciones generales y desactivar al Servicio de Inteligencia Nacional.

### 3. La renuncia del director de “La Revista Dominical”

Otro caso que aporta elementos indiciarios importantes para ilustrar la existencia de presiones gubernamentales contra los medios de comunicación, en especial la incidencia en América Televisión Canal 4, es el protagonizado por el programa *La Revista Dominical*, conducido por el periodista Nicolás Lúcar. El referido periodista renunció a la dirección de *La Revista Dominical*, seguido de todo su equipo periodístico (salvo el reportero Álamo Pérez Luna), como consecuencia de la emisión del programa del día domingo 25 de abril de 1999. En dicho programa, se transmitió una entrevista realizada por el reportero Álamo Pérez Luna, al Presidente de la República en compañía del asesor en asuntos de inteligencia, Vladimiro Montesinos.

De acuerdo a lo señalado públicamente por el señor Lúcar, la entrevista fue concertada por los directivos del canal sin su consentimiento. Este episodio mostró para muchos el alto grado de injerencia de esferas del poder político en la selección de determinados contenidos periodísticos, como lo denunciaron públicamente los reporteros renunciantes<sup>68</sup>, como Mariane Blanco, quien manifestó que *“teníamos muchas limitaciones para tocar ciertos temas (... ) sentía una presión grupal, la presión del gobierno”*; o Elsa Úrsula, quien indicaba que *“evadíamos los temas políticos para evitar hacer prebendas del gobierno.”*

En esa misma dirección el periodista Alberto Ortiz declaró que: *“A veces teníamos grandes denuncias, pero ya ni siquiera nos atrevíamos a proponerlas porque ya sabíamos lo que nos iban a decir. Funcionaba un mecanismo interno de autorrepresión, algo fatal para un periodista. Convertimos ciertos personajes en intocables. Creo que el programa ha tenido una línea muy poco crítica y cada vez más complaciente con la línea del gobierno. Era obviamente una decisión empresarial no periodística.”*

El propio señor Lúcar, preguntado si *“¿reconoce que el programa tenía una presión política?”*, respondió *“no sólo La Revista, yo creo que todos están sometidos a esa presión.”*<sup>69</sup> Resulta pertinente resaltar que el señor Lúcar mantuvo en su programa una posición cercana al gobierno, siendo además pariente por afinidad de los propietarios del referido medio.

Posteriormente, el señor Lúcar retornó a las pantallas de América Televisión, primero con un programa de conversaciones y luego conduciendo el nuevo semanario político de esa emisora, *“Tiempo Nuevo”*, una semana después del anuncio del señor Fujimori de desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional y convocatoria a nuevas elecciones, el sábado 16 de setiembre del 2000. Llama la atención que en el programa especial transmitido el domingo 17 con ocasión de dicho mensaje, Nicolás Lúcar afirmara que *“ahora voy a tener la tranquilidad de que nadie me va a estar escuchando cuando hable por teléfono con mi esposa.”*

### 4. El caso de Genaro Delgado Parker, Red Global y radio 1160

El señor Genaro Delgado Parker, ex-Presidente de la Asociación de Radio y Televisión del Perú y accionista importante de Global Televisión Canal 13 y de la empresa Marconi S.A, propietaria de la emisora 1160, denunció públicamente la existencia de presiones gubernamentales hacia los medios de comunicación señalando que *“en las empresas de televisión no solo no hay libertad para expresarse sino que además no*

---

<sup>68</sup> Todos los testimonios citados se encuentran en la edición de El Comercio del 4 de mayo de 1999, sección Luces, página 4.

<sup>69</sup> Entrevista de Milagros LEIVA. Mea culpa, Nicolás Lúcar en persona. “El que falló fui yo”, en El Comercio del 5 de mayo de 1999, p. C5.

*gozan de garantía jurídica alguna*”. Conviene precisar que desde antes de estas declaraciones públicas, los referidos medios de comunicación afrontaban varios procesos judiciales. Así, en el 30° Juzgado Civil de Lima, se tramita desde el mes de diciembre 1998, una demanda contra la empresa Marconi S.A, sobre medida cautelar fuera de proceso; en el 47° Juzgado Civil de Lima se tramita contra la misma empresa Marconi S.A una demanda de dar suma de dinero, desde el mes de abril de 1999. Por su parte, en el 29° Juzgado Civil de Lima, el señor Delgado Parker viene reclamando la administración de Red Global Televisión Canal 13.

Sin embargo, coincidentemente con el anuncio de la salida al aire a través de la emisora 1160, de un programa político conducido por el periodista César Hildebrandt, el 30° Juzgado Civil de Lima, ejecutó una medida cautelar de secuestro contra los transmisores y otros bienes de dicha emisora. A pesar de ello y luego de unos días, el programa político *“Ondas de Libertad”* dirigido por el periodista César Hildebrandt, salió al aire a través de la emisora 1160, hasta que el 47° Juzgado Civil de Lima, ordenó la ejecución de otra medida cautelar de secuestro, afectándose nuevamente los transmisores de dicho medio de comunicación, impidiendo su salida al aire. Los representantes del señor Delgado Parker señalaron que la ejecución de ambas medidas cautelares se verificaron al margen del Código Procesal Civil y de la Constitución, toda vez que no sólo se afectaron bienes esenciales para el desarrollo de la actividad económica, sino que además, con ello se afectó la libertad de expresión.

La Defensoría del Pueblo ante la preocupación por la ponderación de los derechos en juego –que necesariamente se debe realizar antes de adoptar una decisión de la magnitud de una medida cautelar de secuestro contra los transmisores de un medio de comunicación– solicitó información al respecto al titular del 30° Juzgado Civil de Lima. Así, comisionados de la Defensoría del Pueblo se entrevistaron con el referido magistrado, quien les facilitó el acceso al expediente judicial en cumplimiento del artículo 14° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Por su parte, con fecha 10 de marzo del presente año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH solicitó al Estado peruano la adopción de medidas cautelares a favor del señor Delgado Parker. Dichas medidas trataban de reponer a la empresa radiodifusora Marconi S.A, los transmisores y equipos necesarios para que la emisora 1160 pudiera reiniciar de inmediato sus actividades de radiodifusión, así como para reponer al señor Delgado Parker y a sus representantes la administración de Red Global Canal 13. Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo solicitó información a los jueces del 29°, 30° y 47° juzgados civiles de Lima, sobre las medidas que estaban adoptando para cumplir con la solicitud de medidas cautelares dictadas por la CIDH. Similar comunicación se dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los magistrados del 29° y 30° juzgados civiles de Lima, remitieron información distinta a la solicitada por la Defensoría del Pueblo, mientras que el magistrado del 47° Juzgado Civil de Lima aún no ha cumplido con el deber de colaboración establecido en el artículo 161° de la Constitución y el artículo 14° de la Ley N° 26520. El Ministerio de Relaciones Exteriores informó que el 10 de marzo remitió la solicitud de medidas cautelares al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, donde se canalizó la tramitación de dicha solicitud a través del representante del Poder Judicial en la referida comisión. Asimismo, se indicó que con fecha 24 de marzo del 2000, el Estado peruano respondió a la solicitud de medidas cautelares a través de su representación permanente ante la Organización de Estados Americanos, sin indicar el contenido de dicha respuesta. Hasta la fecha, el Estado peruano no cumple con la solicitud de medidas cautelares formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo cual constituye un quebrantamiento al principio de buena fe por parte del Estado peruano. En efecto, de acuerdo al criterio jurisprudencial de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos en el caso Loayza Tamayo –sentencia de fondo de 17 de setiembre de 1997 (párrafos 80 y 81)– los estados partes, al ratificar la Convención Americana, se comprometieron a atender las recomendaciones de la Comisión; por lo que, en aplicación del principio de buena fe, tienen la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar dichas recomendaciones<sup>70</sup>.

Este caso al igual que el del Sr. Ivcher fue incluido como uno de los temas de agenda en la mesa de diálogo promovida por la OEA. En dicha instancia se trató de encontrar una solución al problema que hasta el momento no resulta satisfactoria. Es más, el asunto se ha complicado pues a la fecha, la administración de “Red Global”- Canal 13 se encuentra en manos de una junta de acreedores como consecuencia de un procedimiento de reestructuración patrimonial conducido por INDECOPI y que viene siendo cuestionado por el Sr. Genaro Delgado Parker.

## **5. Eliminación gradual de programas críticos en la televisión de señal abierta**

Una situación que no encuentra explicación desde una perspectiva estrictamente comercial y que constituye un indicio importante sobre la existencia de presiones gubernamentales hacia los medios de comunicación, es el hecho de que los periodistas de investigación más destacados del país, en los últimos años, hayan permanecido alejados de los medios televisivos de señal abierta y no precisamente por decisión personal. Ello se encuentra estrechamente ligado con la paulatina desaparición de programas de televisión de señal abierta críticos al accionar gubernamental.

Y es que sin información política plural, los medios de información televisiva no pueden actuar como mediadores entre las personas y los responsables directos de las decisiones políticas, todo lo cual reduce la posibilidad de ejercicio de la libertad de información de la mayoría de los habitantes del Perú, minimizando a su vez la capacidad del periodismo televisivo de contribuir al control social y rendición de cuentas del ejercicio del poder. Esta situación se apreció con mayor claridad durante las elecciones generales del año 2000. Por cierto, una importante excepción se presentó a partir de la segunda vuelta electoral con la mayor apertura mostrada por el Canal 5 y el Canal 11, particularmente con los programas “*Panorama*” en el primero y “*Beto a Saber*” en el último.

Lo grave de esta situación es que la ausencia de pluralismo informativo en los canales de televisión de señal abierta, coincide peligrosamente con el hecho que, de los siete canales de señal abierta, entre los que se encuentra el canal del Estado, “*cinco tienen problemas pendientes con el Poder Judicial u otros organismos del Estado*”<sup>71</sup>.

Sin embargo, la situación cambió luego del mensaje presidencial del 16 de setiembre del 2000 en que se anunciaron nuevas elecciones generales en corto tiempo, así como la desactivación del SIN, a partir de la difusión pública de un video que mostraba al asesor Montesinos entregándole \$ 15 000 al congresista Alberto Kouri, electo por el partido Perú Posible, para que se incorpore a las filas del partido de gobierno. Ello desencadenó una serie de pronunciamientos de diversas instituciones de la sociedad civil y del propio Estado, como la Defensoría del Pueblo y la propia Presidencia de la República. De esa manera, los canales de señal abierta modificaron súbitamente su línea informativa. Así, el día siguiente al mensaje presidencial se canceló el programa

---

<sup>70</sup> Sobre la naturaleza de las medidas cautelares ver FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales. 2º edición. San José. 1999. pp. 272-273.

<sup>71</sup> IPYS. Inter Prensa. Perú/1999. Informe Anual sobre Prensa y Democracia. Lima. Marzo del 2000. p. 10. Ver también al respecto, FOWKS, Jacqueline. Ob.Cit. pp. 86-87.

“Hora 20” en América Televisión, caracterizado por su orientación crítica frente a los opositores al Gobierno, y en su lugar se transmitió un programa especial con diversos periodistas de la estación, donde incluso se invitó al congresista Fernando Olivera, caracterizado por sus actitudes críticas de personajes del gobierno.

Además de en el programa especial de América Televisión, este congresista se presentó en “Panorama”, programa de Panamericana Televisión. Asimismo, una de sus conductoras entrevistó al ex – candidato Alejandro Toledo, según diversos comentaristas<sup>72</sup>, con una actitud amigable que contrastaba con la expresada en ocasiones anteriores.

Durante la semana posterior a la transmisión del aludido mensaje presidencial, América Televisión implementó un nuevo espacio periodístico, llamado “Tiempo Nuevo”, conducido por Nicolás Lúcar, anunciándose como una expresión de pluralismo informativo. De esta manera, se entrevistó al Defensor del Pueblo, quien también llamó la atención, antes de pasar al tema de fondo, sobre lo inusual de la invitación en dicho canal. Sin embargo, en ese mismo programa se decidió no transmitir un perfil biográfico del asesor Montesinos y un reportaje sobre los colaboradores del mismo, elaborados por Álamo Pérez Luna y la periodista Catherine Lanseros, respectivamente. A raíz de esto, la señorita Lanseros decidió renunciar al programa, considerando que *“la situación no ha cambiado sustancialmente”*<sup>73</sup>.

## **6. Hostilizaciones a medios escritos con posturas críticas: El Comercio y Liberación**

En algunos medios escritos también se han presentado indicios importantes sobre la existencia de una tendencia a restringir el pluralismo informativo. Así por ejemplo, con fecha 13 de marzo del 2000, la Empresa Editora El Comercio S.A publicó un comunicado en el diario El Comercio en el que se sostuvo que:

*“Se estaría orquestando una acción judicial para poner el control del diario en manos de un grupo minoritario de accionistas de la empresa afines al Gobierno... Hoy en el programa Contrapunto se ha comprobado esa intención al darse a conocer detalles parciales de los procesos judiciales iniciados contra la empresa...”*<sup>74</sup>.

Por su parte, con fecha 4 de abril del 2000, la Defensoría del Pueblo recibió un pedido de intervención por parte del Gerente General de la empresa BDHIV, que edita el diario de oposición Liberación. Se denunció la supuesta afectación de sus derechos constitucionales a la libertad de expresión, libertad de empresa y trabajo, en el marco de un proceso sobre ejecución de garantía prendaria que se tramitaba en el 59° Juzgado Civil de Lima. El juez del referido juzgado había ordenado la entrega de unos bienes prendados para su remate, señalando como dirección de la entrega, el local de la imprenta donde se editaba el diario Liberación. El gerente de la empresa BDHIV, señaló que tanto el local como las maquinarias que allí se encontraban y con las cuales se editaba el referido diario, habían sido arrendadas por una empresa que no formaba parte del proceso judicial mencionado.

La Defensoría del Pueblo, a través del Oficio N° DP-DA-2000-030, de fecha 5 de abril del 2000, solicitó información al respecto al magistrado del 59° Juzgado Civil de Lima, quien a través del Oficio N° 15010-99-59-J.C.E, de fecha 7 de abril del 2000, cumplió

<sup>72</sup> Por ejemplo, puede verse el artículo *“Música para camaleón. La prensa televisiva y los nuevos tiempos de la política nacional”*, publicado en TV+ del 25 de setiembre del 2000.

<sup>73</sup> Parte de la carta de renuncia puede verse en Caretas 1639.

<sup>74</sup> Cita extraída de FOWKS, Jacqueline. Ob. Cit. p. 90.



con remitir la información solicitada. En dicha comunicación, luego de explicar el objeto y el estado del proceso, el referido magistrado señaló que su despacho había tomado las previsiones para que la entrega de bienes sólo sea respecto de aquellos que son objeto del proceso. A la fecha, el diario Liberación se sigue editando normalmente.

De esta manera, las formas y mecanismos utilizados para incidir negativamente en el ejercicio libre y plural de la libertad de expresión en los medios de comunicación, se caracterizan por ser encubiertos, indirectos y menos visibles que acciones como la censura, la clausura o expropiación de los medios o el secuestro de publicaciones. De este modo, la capacidad de influencia en los medios de comunicación se encuentra en una relación directamente proporcional a los problemas internos, principalmente económicos, judiciales y tributarios, de las empresas y los empresarios televisivos, situación que los hace extremadamente sensibles a injerencias gubernamentales.

## **7. Restricciones a la labor informativa. El caso del Canal N**

El 25 de julio el Canal N presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo denunciando que un grupo de policías, aparentemente cumpliendo órdenes de la Fuerza Aérea del Perú, impidió el vuelo diario del helicóptero del canal, que desde el 10 de julio pasado informaba sobre la situación del tránsito vehicular en Lima. Según información proporcionada por Canal N se habían prohibido todos los vuelos civiles por debajo de los 3000 pies de altura durante los días 25 al 29 de julio.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo se dirigió al Comandante General de la Fuerza Aérea recordándole su deber de respetar las libertades de información y expresión consagradas en el inciso 4) del artículo 2° de la Constitución, las cuales se ejercen sin autorización previa, censura, ni impedimento alguno. A juicio de la Defensoría del Pueblo, este derecho fundamental se vulnera cuando, como en el presente caso, una autoridad impide sin justificación objetiva y razonable, la realización de vuelos civiles cuya finalidad es la de permitirle al periodismo cumplir con su función de informar. La misma comunicación solicitó la intervención inmediata del Comandante General para lograr el cese de la medida dispuesta.

Al día siguiente, la Fuerza Aérea difundió el Comunicado Oficial 005-2000 que daba a conocer el motivo de la restricción impuesta. Según el comunicado tal restricción se fundaba en que debían llevarse a cabo vuelos de entrenamiento para aviones de alta performance para el desfile aéreo a realizarse el 29 de julio.

Para la Defensoría del Pueblo, las facultades otorgadas a las autoridades competentes por la Ley de Aeronáutica Civil, Ley 27261, para restringir, suspender o prohibir las actividades aeronáuticas civiles en supuestos excepcionales deben ser compatibles con los derechos constitucionales de expresión e información y obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que no ocurrió en este caso. En tal virtud, se exhortó a la autoridad a permitir la labor informativa del Canal N, sin perjuicio de programar los vuelos que fuera necesario realizar, incluidos los de entrenamiento, en días, horas y lugares que hicieran compatible dicha actividad con el ejercicio de la libertad de expresión e información. En el mismo sentido se dirigió el Defensor del Pueblo al Ministro de Transportes y Comunicaciones el día 26 de julio.

Como consecuencia de la medida adoptada, el helicóptero del Canal N no pudo cumplir con sus actividades informativas programadas para los días 25 al 29 de julio. Hasta el momento, ni el Comandante General de la Fuerza Aérea ni el Ministro de Transportes y Comunicaciones han respondido las comunicaciones del Defensor del Pueblo, lo cual constituye una infracción al artículo 161° de la Constitución y al artículo 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

De haberse tenido la autorización para efectuar tales vuelos se hubiera contado con una valiosa información para esclarecer los sucesos ocurridos durante la marcha realizada el día 28 de julio garantizándose la mirada pública de hechos que por su trascendencia lo ameritaban<sup>75</sup>.

## **8. El caso de la jueza Sonia Medina y el Canal N**

Las denuncias sobre presiones a través del Poder Judicial hacia los medios de comunicación, no sólo se limitaron al ámbito de la televisión de señal abierta, sino que también incluyeron a los medios de señal por cable. A inicios del mes de junio del presente año, en el programa “Vértice ” que se transmite a través del cable por *Canal N*, los periodistas Hugo Guerra y Gustavo Gorritti que eran entrevistados, se refirieron a la revista *Gente* vinculándola con el Servicio de Inteligencia Nacional. Esto motivó que hacia finales del mes de agosto, el director de la mencionada revista presentara una querrela contra ambos periodistas y el gerente de dicho medio Alberto Cendra, la misma que fue asumida por el Noveno Juzgado Penal de Lima a cargo de la jueza Sonia Medina Calvo.

Con fecha 18 de setiembre, la jueza Medina Calvo denunció en una entrevista en el *Canal N*, haber recibido llamadas telefónicas del vocal supremo provisional, Alejandro Rodríguez Medrano, quien le hizo saber su interés en dicho caso indicándole que iniciara la instrucción correspondiente y que luego de concluida hablarían sobre el resultado. Con fecha 19 de setiembre, la jueza Medina Calvo fue separada del cargo, siendo informada de ello a través de una comunicación escrita dirigida por el Presidente de la Corte Superior de Lima, Sixto Muñoz Sarmiento. Conviene recordar que la referida magistrada también tenía a su cargo las investigaciones por la supuesta comisión de delitos contra la tranquilidad pública como consecuencia de la denominada marcha de los *cuatro suyos*.

Con fecha 20 de setiembre, la jueza Medina Calvo presentó su queja ante la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA. En esa misma fecha, el director de la revista *Gente* no sólo se desistió de la querrela presentada contra los referidos periodistas, sino que además, hizo saber a través de un comunicado público que ello obedecía al inexplicable cambio de la jueza, así como para evitar que la opinión pública relacionara la querrela con los hechos denunciados por la referida magistrada. Al 30 de setiembre del presente año, el Presidente de la Corte Superior de Lima no había dado una explicación oficial de la separación de la jueza Medina Calvo. Tampoco se tenía información acerca de los resultados de la denuncia interpuesta por la magistrada contra el vocal Rodríguez Medrano.

Una situación de esta naturaleza refuerza los indicios acerca de la existencia de presiones política en el Poder Judicial, a través de determinados magistrados que a su vez inciden negativamente en las decisiones de procesos que interesan al poder político.

## **IV. DESPRESTIGIO Y AMEDRENTAMIENTO DE PERIODISTAS A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. AUSENCIA DE CORRECCIÓN FRENTE A EXCESOS**

Las campañas sistemáticas de desprestigio y amedrentamiento contra determinados periodistas, políticos y otras personas a través de ciertos medios de comunicación escrita, constituyen otro problema para la plena vigencia de la libertad de expresión,

---

<sup>75</sup> Cfr. Informe Especial presentado al Congreso de la República por la Defensoría del Pueblo sobre el ejercicio del derecho de reunión durante los días 26 y 27 de julio y los sucesos del 28 de julio del año 2000

en la medida que en muchos casos nos encontramos frente a excesos en el ejercicio de este derecho que no son reparados por el Poder Judicial. En efecto, la libertad de expresión como todo derecho tiene límites que deben ser respetados, de ahí que un adecuado sistema de protección de la libertad de expresión debe garantizar que cuando se vulneren estos límites y se afecten otros derechos fundamentales como el honor, se establezcan las responsabilidades posteriores del caso.

En muchos casos la situación es paradójica, ya que se utiliza la libertad de expresión más allá de la opinión y la discrepancia, contra la libertad de expresión, puesto que se amedrenta a algunos periodistas por el solo hecho de su labor profesional orientada críticamente contra el gobierno. Ello se manifiesta a través de titulares y caricaturas claramente injuriosas y ofensivas, reportajes sistemáticos destinados a relacionar periodistas y políticos<sup>76</sup> con actividades ilícitas o moralmente cuestionables, información tendenciosamente presentada, ediciones apócrifas de algunos medios de prensa y hasta veladas amenazas de denuncias penales. Estos son los mecanismos más utilizados para efectuar estas campañas de desprestigio.

### **1. “La República” o “Repudio” y el “Ashishito”**

Los ataques y campañas de desprestigio a través de medios de comunicación contra periodistas y otros medios, como consecuencia del ejercicio de la labor periodística, llegó a niveles tales como la publicación de ediciones apócrifas de algunos medios como el caso del diario *La República* de Lima y la revista *El Ashishito* de la ciudad de Tarapoto, caso que será tratado con mayor detalle en el numeral X de la Segunda Parte del presente informe.

Así, en el caso del diario *La República*, aparecieron en los puestos de distribución de diarios en la ciudad de Lima, ediciones denominadas “*La República*” y “*Repudio*” que incluso se llegaron a distribuir gratuitamente. Estas publicaciones se caracterizaban por tener un formato similar al diario *La República* y por contener información totalmente contraria a la línea periodística de este medio e incluso reportajes donde se atacaba directamente su fallecido director, el ingeniero Gustavo Mohme. Similar esquema se utilizó en el caso de la revista *El Ashishito*. En ambos casos, a pesar de existir indicios razonables para motivar una investigación acerca de los autores de estos hechos, ello nunca se verificó por parte del Ministerio Público.

### **2. Las situaciones planteadas contra Gustavo Mohme, César Hildebrandt, Baruch Ivcher, Luis Iberico, Cecilia Valenzuela, Fernando Rospigliosi, José Arrieta, Angel Páez y Edmundo Cruz**

En Lima, fueron objeto de campañas difamatorias fundamentalmente algunos propietarios de medios de comunicación y periodistas que, en el curso de sus investigaciones o a través de su línea periodística, han mantenido una posición crítica frente al gobierno. Esto ha sucedido principalmente con el mencionado ex – director de *La República* y Congresista al momento de su fallecimiento, Gustavo Mohme, César Hildebrandt, Baruch Ivcher, Luis Iberico, Cecilia Valenzuela, Fernando Rospigliosi, José Arrieta, Angel Páez y Edmundo Cruz.

Los ataques contra estas personas se realizaron principalmente a través de medios de comunicación escrita denominados “*prensa populares*” o “*diarios chicha*” de costo reducido -aproximadamente a cincuenta centavos de nuevo sol-. La labor periodística de dichos medios está principalmente orientada a resumir noticias, a la prensa de espectáculos, a la difusión de actividades deportivas y a la crónica policial, no

---

<sup>76</sup> La actuación de estos medios de comunicación escrita con relación a personajes políticos y al reciente proceso electoral, se encuentra analizada en el punto VII de la Segunda Parte del presente informe.

caracterizándose precisamente por realizar periodismo de opinión o de investigación, a diferencia de los mencionados profesionales agraviados. Resulta sintomático comprobar que estos medios de comunicación, de muy bajo costo, están principalmente dirigidos a amplios sectores populares de la población. Cabe anotar que en un estudio sobre la materia se afirma que *“el uso político sistemático de la prensa chicha se inició pocos meses antes de las elecciones municipales de 1998”*<sup>77</sup>.

Un caso emblemático que evidencia la magnitud de esta campaña de desprestigio es lo sucedido con el periodista Angel Páez, jefe de la Unidad de Investigación del diario *La República*. Así por ejemplo, el 16 de mayo de 1998 el diario *“El Tío”* manifestó sobre él que *“como si fuera poco vender el Perú a los ecuatorianos por unos cuantos dólares, luego de ser aliado del MRTA (Movimiento Revolucionario Túpac Amaru) coludiéndose con los subversivos para frustrar el éxito de la operación de rescate Chavín de Huantar y colaborar con el ciego Isaac Velazco en campañas de descrédito del país en el mundo, el traidor Angel Páez busca otro cómplice y es nada menos que el camarada Feliciano”*<sup>78</sup>.

Asimismo, agregaba la edición de *“El Tío”* del 20 de junio de 1998 que Paéz estaba atemorizado porque pensaba que en algún momento iba a ser llamado a responder por los cargos de traición a la patria e infidencia. En su edición del 25 de junio indicaba que *“la justicia tanto civil como militar están en un compás de espera”*. El 14 de julio se señalaba que *“Páez cree que el Código Penal no rige para él y que con él no rezan los dispositivos que sancionan los delitos contra el Estado y la Defensa Nacional”*. En la edición del 28 de julio se decía que *“la única manera de que Miguel Angel Páez deje de seguir enviando a los militares ecuatorianos información secreta que atañe a la Defensa Nacional es denunciándolo ante la Fiscalía de la Nación por la comisión continuada de delitos contra el Estado y la Defensa Nacional”*. Estas expresiones iban acompañadas de una abundante gama de apelativos despectivos para el periodista.

Un análisis de esta prensa “popular” permite concluir que la información contenida en los titulares de sus primeras planas en muchos casos no guarda relación con la información que contienen los artículos de las páginas interiores incluso a veces ni siquiera tienen desarrollo alguno. Además, no se caracterizan por respaldar con investigaciones periodísticas (pruebas, indicios, testimonios, etc.) las afirmaciones y acusaciones formuladas. Finalmente, existen denuncias e indicios que ameritan una exhaustiva e imparcial investigación sobre la vinculación de tales diarios con el Servicio de Inteligencia Nacional.

### **3. El caso de APRODEV**

Además, desde finales de 1998, estas campañas de desprestigio contra periodistas, propietarios de medios de comunicación y políticos, se trasladaron a Internet a través de una página electrónica ([www.aprodev.org.pe](http://www.aprodev.org.pe)) de la Asociación Pro Defensa de la Verdad –APRODEV–. La sección de *“personajes en negro”* de dicha página cuestionaba a los periodistas Gustavo Mohme, César Hildebrandt, Miguel Angel Paez, Fernando Rospigliosi, al empresario Baruch Ivcher, así como a algunos políticos de oposición como Luis Castañeda, Alberto Andrade, el ex-presidente Fernando Belaúnde Terry, Fernando Olivera, Alberto Borea, Javier Diez Canseco, entre otros.

Con motivo de las publicaciones difamatorias realizadas por dicha institución, en abril de 1999 los directores de medios de comunicación y periodistas cuestionados en dicha

---

<sup>77</sup> GARGUREVICH Juan, ob. cit. p. 289.

<sup>78</sup> El denominado “Camarada Feliciano”, a la fecha en prisión, era considerado como el jefe de Sendero Rojo, grupo senderista radical que se apartó de Sendero Luminoso luego de la captura de Abimael Guzmán y la decisión de este de no continuar con la lucha armada.

página denunciaron por el delito de difamación al ciudadano argentino Héctor Faisal, representante legal de esta asociación. Según una investigación efectuada por un periodista del Canal 8 de televisión por cable, dicha persona hizo frecuentes llamadas telefónicas al Servicio de Inteligencia Nacional y estuvo alojado en julio de 1998 en el Círculo Militar, indicios que lo vincularían con dichas instituciones.

Con fechas 10 y 11 de mayo de 1999, las juezas Greta Minaya y Antonia Saquicuray, titulares del 20° y 47° Juzgado Penal de Lima, respectivamente, decidieron abrir proceso penal contra el señor Faisal y ordenaron como medida cautelar, el retiro de Internet de la página electrónica elaborada por dicha institución. Sin embargo, los días 13 y 14 de mayo de 1999, se publicaron en el diario oficial sendas resoluciones firmadas por el presidente de la Corte Superior de Lima, el magistrado Pedro Infantes Mandujano, que disponían el cambio de las juezas Minya Calle y Saquicuray Sánchez, respectivamente. Las audiencias en relación a la denuncia fueron programadas en uno de los casos el mismo día en que se produjo el cambio, y en el otro, en días posteriores. Las citadas juezas fueron reemplazadas por jueces provisionales.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo, a través del Oficio N° DP-99-309, de fecha 21 de mayo de 1999, solicitó información al Presidente de la Corte Superior de Lima, por el cambio de las referidas magistradas. Especialmente, teniendo en cuenta que el inciso 2) del artículo 146° de la Constitución, garantiza la inamovilidad de los magistrados y la necesidad de su consentimiento previo para evitar su traslado; así como el respeto a la garantía del juez predeterminado por ley, prevista en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución. El Presidente de la Corte Superior de Lima, remitió a la Defensoría del Pueblo el Oficio N° 1668-1999-P-CSJLI/PJ, de fecha 5 de junio de 1999, indicando que sus facultades de rotar magistrados no resultaban incompatibles con las garantías antes mencionadas y que en el caso concreto su decisión obedeció a necesidades administrativas de organización.

Posteriormente, el nuevo juez del 20° Juzgado Penal de Lima, Arturo Vélchez Requejo, mediante sentencia de fecha 26 de julio de 1999, absolvió al señor Faisal de los cargos que se formularon en su contra por el delito de difamación, considerando que éste se había limitado a hacer uso de su libertad de expresión pues se circunscribió a reproducir las publicaciones aparecidas en diversos medios de comunicación con anterioridad. Dicha resolución fue confirmada por la Sala de Apelaciones de Procesos Penales Sumarios – Reos Libres, de la Corte Superior de Lima, a través de la resolución de fecha 5 de octubre de 1999. Al argumento del 20° Juzgado Penal, la referida sala agregó otro según el cual, al no haber los querellantes demandado con anterioridad a los responsables de las publicaciones periodísticas de las notas difamatorias, mal podrían demandar al señor Faisal, toda vez que él sólo se limitó a reproducir dichas notas. De este modo, los querellantes habrían consentido en la afectación de su honor, lo que les impide defenderlo frente al señor Faisal.

Esta decisión fue impugnada por los querellantes, encontrándose la causa a la fecha de la redacción del presente informe, pendiente de sentencia ante la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, en la querrela tramitada ante el 47° JPL, la Sala Superior denegó una solicitud de acumulación de este proceso con otro iniciado por el congresista Javier Diez Canseco por los mismos hechos, ordenando que la causa regrese al 47° JPL para que se realice una nueva investigación sumaria.

En las decisiones judiciales antes señaladas, el Poder Judicial expuso fundamentalmente dos argumentos para absolver al señor Faisal. El primero de ellos señaló que el señor Faisal sólo se limitó a reproducir publicaciones anteriores de medios de comunicación escrita. El segundo argumento utilizado era que los querellantes al no haber denunciado a los responsables de los medios escritos que publicaron originalmente las notas periodísticas, consintieron en la afectación de su

honor, situación que impedía que pudiesen denunciar al señor Faisal. En el primer caso, no se toma en cuenta la regla general según la cual, cualquier divulgación de una información que afecte derechos constitucionales, constituye una nueva vulneración constitucional, salvo que la nueva divulgación se encuentre amparada por el derecho a la libertad de expresión, en virtud de cumplir con los requisitos exigidos por la doctrina del reportaje “fiel”, que las decisiones judiciales no mencionan en ningún momento.

De acuerdo a esta doctrina, el reportaje fiel<sup>79</sup> debe limitarse estrictamente a difundir la noticia tal y como fue publicada con anterioridad por otra fuente, identificando a esta y sin realizar aportación relevante a la noticia, ya sea en cuanto al fondo o la forma de presentación. Ello obliga a la identificación de la fuente y a observar diligencia en la verificación acerca de la verosimilitud de la misma, así como a diferenciarse de ella. De este modo, no se debe asumir la información como propia y por ende tampoco se puede manipularla. Tampoco cabe que la nueva divulgación trate la noticia de manera desmesurada, transgrediendo la finalidad informativa. También ella se vulnera cuando se asume como cierta una versión de los hechos y se presenta la información de esta forma. Finalmente la información debe estar referida a asuntos de interés público y no a aspectos privados o personales sin ninguna conexión con el interés general.

Estos requisitos son algunos de los más importantes que se deben tener en cuenta para evaluar la existencia de un reportaje fiel. Sin embargo, ninguno de ellos fue analizado por el Poder Judicial en el caso del ciudadano argentino Héctor Faisal, decidiendo su absolución a pesar de la existencia de una serie de elementos que evidenciarían la existencia de responsabilidad penal por afectación del honor. Así, las publicaciones podían ser consideradas manifiestamente difamatorias como las referidas a Angel Paez de quien se señaló *“Páez es un vil sirviente de Paco Moncayo<sup>80</sup>”, “Traición de Páez no quedará impune”, “El gran farsante”, “Angel Páez: un indigno peruano”*. Esto se reitera cuando se aprecia la forma cómo se presentó la información señalando que la misma era la *“La verdad sobre Miguel Angel Páez”*. Asimismo, se agregó que *“Todo lo que verá y leerá a continuación, son reproducciones fieles de lo publicado en el diario peruano “El Tío”, sobre un periodista que se las trae consigo - y vaya si se las trae..”*.

En el caso del periodista Fernando Rospigliosi, se omitió señalar la fuente de la cual se obtuvo la información. Por ello, la información sobre este periodista, algunas de las cuales merecieron titulares como *“De izquierdista rabioso a rabioso solamente”, “Incendios y saqueos son armas de lucha política”* o *“De “Revolucionarios de Café” a bandas de asesinos”*, habría sido producida por APRODEV. Asimismo, tampoco se advirtió en la página web de APRODEV, un distanciamiento indubitable de la fuente de información primigenia, así como la relevancia pública de gran parte de la información, toda vez que estaba vinculada fundamentalmente al cuestionamiento de aspectos de la vida privada de los querellantes.

A la fecha, la información que fue objeto de la querrela contra el señor Héctor Faisal en su calidad de representante de APRODEV, fue retirada de la página web de dicha asociación, sin que por ello se anule el perjuicio ocasionado y la situación de impunidad que rodeó al caso.

En cuanto al segundo argumento utilizado por el Poder Judicial, es decir, que se debió demandar primero a los diarios que inicialmente publicaron la información divulgada

---

<sup>79</sup> UGAZ SANCHEZ – MORENO José, Ob. Cit., p. 97.

<sup>80</sup> Paco Moncayo es un ex militar ecuatoriano que en el contexto del conflicto entre el Perú y el Ecuador mantuvo una posición radical de defensa de las pretensiones ecuatorianas.

por APRODEV a través de Internet, el caso del alcalde de Lima, señor Alberto Andrade, es bastante ilustrativo para mostrar su inconsistencia.

#### **4. Denuncia del Alcalde de Lima contra empresas editoras de los diarios “La Chuchi”, “El Mañanero”, “El Tío”, “El Chato” y “El Chino”**

El abogado del señor Alberto Andrade Carmona, actual alcalde de Lima y ex candidato a la Presidencia de la República, el 6 de setiembre de 1999 formuló una petición constitucional al Fiscal de la Nación. En ella solicitó que se lleve a cabo una investigación respecto a los constantes agravios en su contra efectuados a través de diversos medios escritos, cuyos titulares evidenciaban obedecer a una campaña destinada a desacreditarlo ante el electorado como consecuencia de su participación en el proceso electoral a la Presidencia de la República.

Ante el referido pedido, las empresas editoras de los diarios “La Chuchi”, “El Mañanero”, “El Tío”, “El Chato” y “El Chino” interpusieron sendas demandas de amparo porque consideraban que la petición del señor Andrade al Fiscal de la Nación, afectaba su libertad de expresión. Rápidamente, el 14 de setiembre, el Juez Especializado Transitorio en Derecho Público concedió una medida cautelar y dispuso que se suspenda *“para la accionante la tramitación de la denuncia formulada por don Alberto Andrade Carmona, autorizada por el letrado demandado Heriberto Manuel Benítez Rivas, remitida a la Décima Tercera Fiscalía Provincial en lo Penal de Lima”*.

Posteriormente, el 15 de octubre, el referido magistrado dictó sentencia declarando fundada la demanda, disponiendo que el pedido formulado a la Fiscalía de la Nación *“no sea promovido como denuncia penal ante el órgano jurisdiccional, dejándose a salvo el derecho del recurrente para que lo haga valer a través de la vía que legalmente corresponde”*. La referida sentencia fue confirmada por la Sala Especializada Transitoria de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima. La Defensoría del Pueblo no puede dejar de manifestar su preocupación por la afectación del principio de separación de poderes pues el proceso de amparo no puede obstaculizar o impedir la realización de las funciones constitucionales de investigación de delitos, asignadas al Ministerio Público. Y es que la posibilidad de iniciar una investigación fiscal e incluso realizarla de acuerdo a ley, no vulnera ni amenaza en forma cierta e inminente derechos fundamentales.

Asimismo, este caso muestra cómo el Poder Judicial, a nuestro juicio, de manera inconstitucional, fue manipulado e impidió la posibilidad de efectuar una investigación a los medios de comunicación que primigeniamente realizaron publicaciones que se consideran difamatorias. De esta manera, contradujo el argumento esgrimido por el propio Poder Judicial en el caso APRODEV, según el cual, la denuncia a estos medios es un requisito para la defensa del honor frente a las publicaciones ulteriores como el caso de la página web de la referida asociación.

#### **5. Ex - trabajadores del diario “El Chato”**

Otro caso donde se denunciaron elementos adicionales sobre la actuación de estos medios de comunicación fue el de los ex trabajadores del diario “El Chato”. En efecto, el 22 de octubre de 1999 diversos periodistas, que habían renunciado –de acuerdo a lo manifestado por ellos– debido a la falta de pago de sus remuneraciones, denunciaron que personas vinculadas al gobierno financiaban los titulares de su portada a través de los cuales insultaban y desprestigiaban a los candidatos a la Presidencia de la República, Alberto Andrade Carmona y Luis Castañeda Lossio, así como a periodistas de oposición. En tales denuncias así como de la información brindada por dichas personas a la Defensoría del Pueblo con fecha 29 de octubre de 1999, se señaló que los referidos titulares eran entregados redactados, directamente

por personas que actuaban como intermediarios del gobierno, al propietario del diario, señor Rafael Documet, para su publicación –inicialmente por fax y luego en sobres cerrados.

Indicaron que el detalle de su contenido era adaptado y redactado por los propios periodistas del diario sin ningún tipo de investigación previa e incluso apelando a la imaginación. Los informantes señalaron, además, que el pago efectuado ascendía a \$ 180,000 dólares mensuales, es decir, aproximadamente \$ 3,000 dólares diarios. El referido diario negó la veracidad de dichas denuncias indicando que quienes las venían promoviendo eran ex-trabajadores del diario “*La República*” e incondicionales servidores de su fallecido director, el señor Gustavo Mohme Llona. Así en el titular de la edición del lunes 25 de octubre se indicó que “*Incondicionales de director de La República boicotearon nuestra editora. COMUNISTA GUSTAVO MOHME INFILTRA A BRIGADAS ROJAS EN DIARIOS POPULARES*”. Los referidos ex – trabajadores alegaban recibir llamadas telefónicas amenazantes a su integridad personal y por eso solicitaron las garantías del caso.

Sin lugar a dudas la denunciada vinculación entre sectores del gobierno y los diarios populares debió merecer una investigación independiente e imparcial pues existían muchos indicios significativos que lo ameritaban.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, toda sociedad democrática se encuentra enmarcada en un régimen de tolerancia hacia las opiniones de los demás, sin que ello en ningún caso implique que el ejercicio legítimo de la libertad de expresión ampare ataques personales manifiestamente insultantes, destinados a desprestigiar sistemáticamente a las personas. De ahí que resulte necesario establecer límites en función de otros derechos fundamentales y sobre todo, que los mecanismos de garantía de estos límites –el Ministerio Público y el Poder Judicial– funcionen adecuadamente, ya que de lo contrario la libertad de expresión se vería desnaturalizada. Una situación como ésta resultaría negativa, en la medida que los medios de comunicación contribuyen a la formación de la opinión pública, resultando necesarios para la construcción de una sociedad plural y democrática.

## **6. Caso Imedia Perú y la periodista Cecilia Valenzuela**

Imedia Perú es una agencia de noticias que difunde artículos de opinión, informaciones e investigaciones periodísticas a través de Internet desde el mes de abril del presente año. Esta agencia de noticias es dirigida por la periodista Cecilia Valenzuela y cuenta con la inversión del empresario León Rup. En el mes de agosto del presente año, Imedia Perú difundió vía el correo electrónico, una investigación periodística sobre la presunta desproporción entre los ingresos y el patrimonio del General José Villanueva Ruesta, Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta denuncia periodística fue acogida por otros medios de comunicación y dio lugar incluso a que algunos congresistas solicitaran en el Congreso de la República la formación de una comisión de investigación al respecto, pedido que fue desestimado.

Asimismo, con motivo del anuncio público por parte del Presidente de la República y de su asesor de inteligencia, sobre la captura de una banda de traficantes de armas destinadas a un grupo guerrillero colombiano, Imedia Perú publicó una serie de informaciones que incluyeron la transcripción de un vídeo en el cual se brindaban testimonios importantes por parte de algunos involucrados. De estos testimonios se comenzaron a deslizar hipótesis que apuntaban a la participación de oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas e incluso del propio asesor presidencial en esta operación delictiva.



Desde el 31 de agosto la periodista Cecilia Valenzuela pudo advertir que una camioneta con lunas oscuras vigilaba constantemente la oficina de Imedia Perú. Asimismo, personas extrañas comenzaron a tocar la puerta de la referida oficina, ofreciendo productos o servicios, actividad comercial que resulta inusual no sólo porque nunca antes se verificó en la zona, sino además por la ubicación de la oficina en un edificio con acceso restringido. Esta información fue proporcionada por la periodista Cecilia Valenzuela a la Defensoría del Pueblo en una entrevista con funcionarios de esta institución.

Paralelamente a ello, a partir del 2 de setiembre, comenzó a publicarse en distintos medios cuyo costo es de S/. 50, una serie de titulares y pequeñas notas periodísticas que claramente cuestionaban la labor de la periodista Cecilia Valenzuela como consecuencia de haber publicado investigaciones periodísticas sobre el tráfico de armas denunciado. Así por ejemplo, en su edición del 5 de setiembre, el diario *El Chino* publicó como titular principal: “GRACIAS A VENENITO CHICHI VALENZUELA CANAL ‘N’ HIZO GRAN PAPELÓN”. Sin embargo, este gran titular sólo mereció una minúscula nota de tres párrafos al interior del diario, donde sólo se afirma que las investigaciones difundidas por la agencia Imedia Perú son falsas y tergiversadas, siendo el objetivo de la periodista Valenzuela desestabilizar y desprestigiar al gobierno.

El propio medio en su edición del día 6 de setiembre insinuó una supuesta infidelidad de la periodista Cecilia Valenzuela, vinculándola sentimentalmente con el financista de la agencia Imedia Perú, el empresario León Rupp. Así su publicó un titular donde se señaló que “MAFIOSO LEÓN RUPP FINANCIA A VENENITO CHICHI VALENZUELA. A GILBERTO HUME, ESPOSO DE CHICHI LE CRECEN CACHOS”. En esta ocasión el formato fue el mismo, es decir, un titular en primera plana y una pequeña nota periodística al interior del diario sin mayor información.

Esta campaña también se extendió al esposo de la periodista y al medio de comunicación donde este es director, *Canal N*, canal de señal por cable que difundió el vídeo y las entrevistas realizadas por los periodistas de Imedia Perú a algunas personas vinculadas al caso del tráfico de armas. Así, el mismo diario *El Chino* publicó como titular en su edición de fecha 2 de setiembre: “CECILIA VALENZUELA MANEJA EL CANAL N. VENENITO VALENZUELA USA A SU COCHO GILBERTO HUME COMO PANTALLA”. Por su parte en su parte en la edición de fecha 3 de setiembre el titular del diario señaló que: “VENENITO CHICHI VALENZUELA MANDONEA A GILBERTO HUME EN CANAL ‘N’”. En la edición del día 4 de setiembre el titular del diario *El Chino* señaló que: “VENENITO CHICHI VALENZUELA: ‘EN CANAL ‘N’ MANDO YO’!. DIRECTOR DE CANAL ‘N’ ESTA PINTADO”.

Resulta evidente advertir que este tipo de titulares e informaciones van más allá de la opinión crítica o discrepante que encuentran amparo en la libertad de expresión, toda vez que se orientan a cuestionar a la persona de una periodista por el simple hecho de publicar una investigación periodística. Curiosamente, estas publicaciones contra la periodista Cecilia Valenzuela dejaron de verificarse luego de la publicación del vídeo en el cual se aprecia al asesor presidencial Vladimiro Montesinos, entregando dinero al congresista Alberto Kouri. De este modo, la secuencia con la que sucedieron los hechos en el caso de la periodista Cecilia Valenzuela y la agencia Imedia Perú que dirige, constituye un elemento indiciario importante para evaluar la vinculación existente entre las campañas de desprestigio y amedrentamiento realizadas a través de los denominados “diarios populares”, con algunos sectores del gobierno y concretamente con los servicios de inteligencia.

## **V. LA INTRUSIÓN TELEFÓNICA COMO FORMA DE SEGUIMIENTO A PERIODISTAS**

### **1. Antecedentes**

El tema de la intrusión telefónica a periodistas, políticos y otras personas, alcanzó notoriedad pública entre los meses de agosto y setiembre de 1990. Tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados se conformaron sendas comisiones para investigar estos hechos. Así, una Comisión del Senado elaboró un primer informe que fue aprobado con modificaciones, mientras que un segundo informe realizado no llegó a ser debatido. El documento elaborado por la Comisión de la Cámara de Diputados tampoco fue discutido debido a la interrupción del régimen democrático el 5 de abril de 1992. Ambos informes afirmaban la existencia de intrusión telefónica contra políticos, periodistas y otras personas. A su vez, concluyeron que el Servicio de Inteligencia Nacional, por lo menos, no desconocía las intrusiones denunciadas.

Siete años después, el 13 de julio de 1997, en el programa periodístico *“Contrapunto”* de Frecuencia Latina – Canal 2, se denunciaron supuestas intrusiones telefónicas contra diversas personas, entre ellas un importante número de periodistas, difundándose conversaciones grabadas en cintas magnetofónicas. Adicionalmente, se presentaron los testimonios de los periodistas Angel Páez y Mabel Barreto, así como de la congresista Ana Elena Townsend, que afirmaron reconocer su voz en las referidas grabaciones.

Asimismo, se denunció la existencia del denominado *“Plan Emilio”*, que se habría iniciado en 1994 y que consistiría en la intrusión en las líneas telefónicas de diversas personas, entre las que se encontrarían periodistas. Se hizo mención, además, a las víctimas de las intrusiones telefónicas, los locales desde los cuales se realizaban, así como los equipos utilizados para ello. Una denuncia importante fue formulada por la señora Luisa Zanatta Muedas, ex agente de inteligencia operativo del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), quien informó que el SIE realizaba intrusiones telefónicas contra periodistas, políticos y otras personas, destacando que había participado en ellas cuando trabajaba en el Departamento de Operaciones Especiales, anexo al Departamento de Electrónica – SIE 4, donde se realizaban dichas actividades. Asimismo, señaló detalles de los equipos que se utilizaban para realizar las intrusiones telefónicas, agregando que la información acopiada era reportada a sus superiores.

Por último, en diciembre de 1999, tres miembros de la asociación *“Prensa Libre”* presentaron a la Defensoría del Pueblo fotocopias legalizadas de documentos relativos a presuntos seguimientos efectuados por el Servicio de Inteligencia Nacional al periodista Guillermo Gonzales Arica y a personajes políticos durante la campaña electoral de 1995. Si bien no están relacionados directamente con las intrusiones telefónicas denunciadas, fueron presentados como antecedentes de presuntos actos de conocimiento por parte del SIN, de las actividades diarias del referido periodista, muchas de ellas coordinadas telefónicamente.

### **2. Alcances constitucionales del secreto e inviolabilidad de las comunicaciones**

La libertad de las comunicaciones y el derecho al secreto de las mismas reconocido por el artículo 2° inciso 10) de la Constitución, sólo pueden ser restringidas en virtud de un mandato judicial motivado. De esta manera, todas aquellas actuaciones realizadas al margen de este presupuesto básico resultan manifiestamente inconstitucionales. Asimismo, conviene indicar que el derecho al secreto de las comunicaciones no sólo protege el contenido de las mismas, sino también todos

aquellos elementos colaterales como el número telefónico de origen de las llamadas, la hora, el tiempo y la frecuencia de las mismas. Este criterio no sólo resulta mayoritario en la doctrina española por ejemplo, sino que además fue asumido jurisprudencialmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “*Lingens*”, en su sentencia de 8 de julio 1986.

De otro lado, apropiarse indebidamente de la información contenida en las comunicaciones de los periodistas, no sólo afecta el derecho al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones, sino que además incide directamente en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a mantener el secreto de las fuentes de información. Ello en la medida en que la búsqueda de información forma parte del contenido de la libertad de expresión; en tanto que el secreto de las fuentes de información opera como una garantía de aquélla en el marco de la actividad periodística.

### **3. Deficiencias en las investigaciones y actuaciones efectuadas por el Congreso, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional**

Los casos de intrusión telefónica denunciados fueron imputados tanto al Servicio de Inteligencia Nacional como al Servicio de Inteligencia del Ejército. En ese sentido, ya sea para confirmar o desvirtuar esta hipótesis, cualquier investigación que pretenda esclarecer los hechos debe tener presente que se encuentra en un ámbito donde la regla general es el secreto sin ningún tipo de control efectivo, situación contraria a lo que exige todo Estado democrático de derecho. Así, el ejercicio de las funciones de los cuerpos de inteligencia se encuentra significativamente marcado por el secreto, el mismo que es sustentado en la invocación de la seguridad nacional, concepto cuya inconveniente amplitud analizamos cuando tratamos el tema del acceso a la información pública. En ese sentido, los criterios de investigación y valoración de los elementos probatorios deben responder a las necesidades de investigación que plantea el hecho de investigar al ejercicio del poder que actúa generalmente oculto.

El Congreso de la República encargó a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, que realice una investigación al respecto. El informe en mayoría concluyó que si bien hubo violaciones al derecho al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones, no existían pruebas suficientes que permitan afirmar que las Fuerzas Armadas u otra institución del Estado hubieran realizado tales actos. La investigación que sustenta dicho informe se basó fundamentalmente en información y documentos aportados por las instituciones y funcionarios públicos investigados, así como por algunos entes privados, que de alguna manera estaban involucrados en las denuncias objeto de investigación.

Respecto a la mencionada investigación parlamentaria, cabe señalar que si bien en principio, todo aquél que denuncia un hecho debe probarlo, este principio se relativiza significativamente cuando se encuentran comprometidos funcionarios e instituciones públicas que actúan de manera secreta. Ello no sólo porque el mayor aporte de elementos probatorios se encuentra bajo la esfera de acción de dichas entidades y funcionarios, sino además por el deber de garantía del Estado en relación a la vigencia de los derechos fundamentales, establecido en el artículo 44° de la Constitución. Sin embargo, ello no se tuvo en cuenta a lo que debemos agregar la ausencia de una regulación especial que permita al Congreso fiscalizar adecuadamente la actuación de los cuerpos de inteligencia.

De este modo, la ausencia de las condiciones necesarias para realizar una adecuada investigación de los excesos en el ejercicio del poder por parte de los cuerpos de inteligencia, así como la importante valoración brindada a la información proporcionada por los funcionarios e instituciones involucradas en los hechos

denunciados, permiten deducir el incumplimiento por parte del Estado peruano, del deber general de garantía en la protección de los derechos humanos. En efecto, la investigación realizada por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, resulta insuficiente para llegar a establecer las responsabilidades del caso por las intrusiones telefónicas denunciadas.

Adicionalmente, el informe elaborado por la referida Comisión propuso la elaboración de un proyecto de ley de desarrollo del derecho al secreto de las comunicaciones reconocido por el artículo 2 inciso 10) de la Constitución. A juicio de la Defensoría del Pueblo, pensar en una regulación legal de la libertad de las comunicaciones sólo tendría sentido si ella se produce en el marco de un nuevo Código Procesal Penal y de una clara voluntad política de respetar este derecho. De un lado, el Código Procesal Penal es el lugar natural para la regulación de una medida restrictiva de derechos que facilite la adecuada investigación de los delitos y que precise los requisitos para que la orden judicial sea respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De otro lado, una decidida voluntad política de garantizar este derecho permitirá que el mismo no siga estando desdibujado y ausente de control. De lo contrario, sólo estaremos ante un esfuerzo parcial que no solucionará los problemas producidos por la interceptación de las comunicaciones en nuestro país.

Las referidas denuncias también se formularon ante el Ministerio Público, encargándose la investigación a un fiscal ad hoc. Pese al excesivo tiempo transcurrido ella no brindó ninguna aclaración sobre los hechos investigados. Adicionalmente, por los mismos hechos, los periodistas agraviados presentaron una demanda de amparo contra el Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, General de División Julio Salazar Monroe, y los que resulten responsables de las intrusiones telefónicas. Ello a fin de que cesen las mismas, toda vez que consideraban afectados sus derechos al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones, a la intimidad familiar y personal, y a la integridad y seguridad personales; además de amenazados sus derechos a la vida, a la libertad de trabajo y a la libertad de expresión. La demanda fue rechazada por las diversas instancias del Poder Judicial y por el Tribunal Constitucional. Ante esta situación y al haberse agotado la jurisdicción interna, los periodistas afectados por las intrusiones telefónicas denunciaron al Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual admitió el caso que actualmente se encuentra en trámite.

En definitiva, todas las investigaciones realizadas a partir de las denuncias de intrusiones telefónicas realizadas por los servicios de inteligencia, tienen el común denominador de no haber avanzado sustancialmente. Se utilizó como argumento no haber podido encontrar suficientes elementos probatorios que permitan atribuir responsabilidad por estos hechos, alegándose que las pruebas aportadas por los denunciados resultaban insuficientes para identificar a los autores de las intrusiones denunciadas. De esta manera, dicha práctica continuó sin limitación alguna. Esta situación se ha producido por la ausencia de mecanismos normativos, de control político y superación de formalidades necesarias para este tipo de investigaciones. En estos casos, el objeto de la investigación era la actuación de una de las esferas del poder que opera de manera oculta y secreta, lo que no fue asumido adecuadamente por los responsables del control de sus actuaciones.

Teniendo en cuenta esta situación y los antecedentes de casos en los que se ha denunciado la participación de funcionarios públicos, resulta necesario introducir en nuestra legislación mecanismos de control que subsanen estas situaciones y prevenir que no se produzcan en el futuro. Estos mecanismos de control tienen que ver con el establecimiento de parámetros normativos que permitan dotar de un contenido razonable a conceptos como “*seguridad nacional*”, “*seguridad del Estado*” o “*defensa nacional*”, la adecuada regulación del uso del “*secreto*”; así como el establecimiento de

un responsable político de los cuerpos de inteligencia y el correspondiente control parlamentario de sus actividades a través de una comisión especial del Congreso.

## **VI. AFECTACIONES Y AMENAZAS AL SECRETO PROFESIONAL**

### **1. El secreto profesional como garantía de la libertad de expresión**

El libre acceso a las fuentes de información como manifestación de la libertad de expresión, resultaría seriamente limitado si es que no se garantiza la protección de la confidencialidad de las fuentes. Tratándose de personas que ejercen actividades periodísticas, independientemente de su acreditación educativa, la confidencialidad de sus fuentes se encuentra garantizada por el secreto profesional, reconocido por el inciso 18) del artículo 2° de la Constitución. De esta manera, un periodista no puede ser obligado a revelar sus fuentes informativas, que comprenden no sólo las fuentes originales sino toda la cadena hasta el informador, incluyendo al autor, al remitente y a su custodio.

El secreto profesional, en la medida que protege la confidencialidad de las fuentes, facilita que los periodistas tengan acceso a la información pues de no garantizarse este anonimato, determinadas informaciones probablemente no serían brindadas. Esta garantía tiene un triple fundamento: en primer lugar, la libertad de información del periodista; en segundo lugar, el derecho a la intimidad y a la vida privada del informante; y en tercer lugar, el interés institucional en una libre comunicación. Este último fundamento es de gran importancia porque sienta las bases para la construcción y mantenimiento de una sociedad democrática.

De otro lado, el texto constitucional no establece restricciones al secreto profesional. En tal medida, al presentarse un eventual conflicto con el interés de la justicia en sancionar un delito, exigiéndosele a un periodista a revelar sus fuentes de información o en su defecto considerarlo como encubridor de un ilícito penal, la balanza se inclina a favor de esta garantía de la libertad de expresión. Ello en la medida en que al interés de la justicia se opone un interés público de primera importancia para un Estado democrático: la libertad de información de la ciudadanía y la consecuente formación de la opinión pública libre.

Esta prevalencia del secreto profesional implica para el periodista no sólo el ejercicio de un derecho sino también la observancia de un deber. Por ello, su revelación se encuentra sancionada por el artículo 165° del Código Penal<sup>81</sup>. Asimismo, los periodistas no se encuentran obligados a declarar en un proceso civil o penal respecto a los secretos que se les hubiera confiado en el ejercicio de su profesión, conforme se desprende del artículo 220° del Código Procesal Civil<sup>82</sup> y de una interpretación armónica del inciso 1) del artículo 141° del Código de Procedimientos Penales<sup>83</sup> con el inciso 18) del artículo 2° de la Constitución<sup>84</sup>, respectivamente.

---

<sup>81</sup> "Artículo 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 sesenta a ciento veinte días-multa".

<sup>82</sup> "Artículo 220. Exención de respuestas.- 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>83</sup> "Artículo 141. No podrán ser obligados a declarar: 1.- Los eclesiásticos, abogados, médicos, notarios y obstetrices, respecto de los secretos que se les hubiera confiado en el ejercicio de su profesión".

<sup>84</sup> "Artículo 2. Inciso 18) Toda persona tiene derecho: A mantener reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquier otra índole, así como a guardar el secreto profesional."

## **2. Requerimientos judiciales y parlamentarios para revelar las fuentes de información**

Se presentaron situaciones en las cuales autoridades solicitaron expresamente la revelación de las fuentes de información o la identidad de los informantes que se encontraban comprendidos dentro de la esfera de confidencialidad del secreto profesional.

Así, a manera de ejemplo, en el marco de una investigación sobre la presunta comisión de un ilícito penal, seguida contra el ex jefe y funcionarios del INDECI, el Fiscal Provincial en lo Penal de Lima, nombrado ad hoc para el caso, solicitó al director del diario "El Comercio" información respecto a la identidad de las personas que le habrían proporcionado datos relativos al tema materia de la referida investigación.

Otro de los casos que generó especial preocupación por constituir una amenaza de afectación del secreto profesional, fue el motivado por las comunicaciones remitidas a diversos periodistas solicitando la revelación de fuentes por la Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República en el marco de la investigación sobre intrusiones telefónicas que dicha comisión venía realizando.

En dichas comunicaciones se conminó a un grupo de periodistas a proporcionar información y documentos relacionados con el caso investigado, lo que atentaba contra la confidencialidad de las fuentes de información. Se les indicó asimismo que de no hacerlo se harían efectivos los apercibimientos previstos en el Reglamento del Congreso, como por ejemplo el allanamiento de locales. Ello provocó respuestas airadas por parte del gremio periodístico, pues se pretendía desconocer el secreto profesional; asimismo, motivó declaraciones de otros miembros de la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia, quienes señalaron que la solicitud de información había sido formulada a título personal por la Presidenta de dicha comisión.

Si bien el caso no tuvo consecuencias, finalmente consideramos conveniente recordar que el secreto profesional comprende el derecho a no brindar documentación que tenga que ver con las fuentes de información periodística, sin constituir ello una manera de obstaculizar la acción de la justicia o de la fiscalización parlamentaria.

## **3. Proyecto de ley que regula las condiciones, procedimientos y garantías para la incautación, interceptación e intervención en las comunicaciones**

Como consecuencia de las investigaciones realizadas sobre intrusiones telefónicas, la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República elaboró un proyecto de ley N° 5245 *"que regula las condiciones, procedimientos y garantías para la incautación, interceptación e intervención en las comunicaciones, telecomunicaciones o sus instrumentos"*, norma de desarrollo del inciso 10) del artículo 2° de la Constitución. Este proyecto fue cuestionado por un significativo número de periodistas y medios de comunicación, tanto por su oportunidad como por la eventual afectación del secreto profesional.

A efectos de evaluar estos cuestionamientos, resulta necesario determinar aquellos aspectos del proyecto de ley, vinculados con la institución del secreto profesional. Así un primer tema que surge es que, por ejemplo, podría presentarse un conflicto con el secreto profesional, si un juez ordena la interceptación de las llamadas telefónicas de un periodista que está comunicándose con su fuente de información.

Ello conduce necesariamente a señalar que el proyecto de ley, en el punto que nos concierne, debe compatibilizar el derecho a la libre comunicación y sus excepciones, con el derecho al secreto profesional; teniendo presente que la opción recogida en nuestra Constitución ha sido considerar al secreto profesional como un derecho que no puede restringirse ni siquiera por mandato judicial.

En esta dirección, el artículo 6° del proyecto de ley –que se refiere a la posibilidad de abrir documentos privados– establece que el juez abrirá y leerá los documentos incautados, debiendo eliminarse, entre otras, las partes que se refieran al secreto profesional. Por su parte, el artículo 7° –relativo a la interceptación de las comunicaciones– señala que tratándose de la interceptación y grabación de comunicaciones telefónicas, radiales o similares, el juez eliminará, entre otras, las partes que se refieran al secreto profesional.

No obstante, como ya se ha indicado en el punto V relativo a la intrusión telefónica, consideramos que el lugar natural para la regulación del secreto a las comunicaciones es el Código Procesal Penal –cuyo proyecto se encuentra en el Congreso de la República y contempla una regulación de estos aspectos– y no una ley especial.

## **VII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN UN CONTEXTO ELECTORAL**

La vigencia de la libertad de expresión tiene una especial relevancia en el contexto de un proceso electoral. En efecto, ella permite no sólo que las diversas fuerzas políticas puedan transmitir sus opiniones o ideas, sino a la vez contribuye a que los ciudadanos y ciudadanas puedan informarse de las distintas opciones que les permitan adoptar una decisión consciente y libre al momento de definir su voto.

En ese sentido, para contar con unas elecciones competitivas debe garantizarse el acceso equitativo a los medios de comunicación de los diversos candidatos y candidatas en un proceso electoral, como garantía del derecho a la información. En nuestro país –como se ha señalado antes– ello es especialmente relevante en la televisión de señal abierta pues es la fuente de información de mayor impacto. Y es que a través de los medios de comunicación las agrupaciones políticas pueden expresarse y las personas informarse sobre las propuestas electorales de los participantes. En efecto, el derecho de participación política supone electores debidamente informados y capaces de escoger entre las opciones que participan en el proceso electoral.

Durante la primera vuelta realizada el 9 de abril del 2000 para elegir a 120 congresistas y al Presidente de la República como a los dos vicepresidentes, pudo apreciarse que no existieron las condiciones suficientes que garantizaran el acceso equitativo de los diversos candidatos a los medios de comunicación. Todos los observadores nacionales e internacionales coincidieron en dicha conclusión. Por ello, el acceso a los medios de comunicación en condiciones de igualdad –particularmente de la televisión de señal abierta– constituía una condición indispensable para garantizar la legitimidad de la segunda vuelta electoral. Esto implicaba evaluar: la información equitativa sobre las opciones electorales, el pluralismo político en el tratamiento de los candidatos en los espacios informativos televisivos y escritos, la apertura de los espacios que permitan a los candidatos comunicar sus ofertas políticas, la posibilidad de contratar propaganda electoral y el uso de la publicidad estatal. A ella se agregan algunos casos puntuales de afectaciones a la libertad de expresión realizadas con motivo de las recientes elecciones generales y que detallamos a continuación.

## 1. La falta de pluralismo informativo en la televisión de señal abierta

En primer lugar, compartimos el criterio según el cual es *“necesario que los medios aseguren un trato equitativo y pluralista a los distintos candidatos en contienda, asegurando una cobertura equilibrada de las diversas posiciones en juego, aun cuando sea aceptable cierta flexibilidad respecto a este principio”*<sup>85</sup>. Esto significa que, de modo particular, durante los procesos electorales los medios de comunicación deberían informar sobre los diferentes acontecimientos y puntos de vista de los actores políticos para que los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer un voto informado. Y es que si en un contexto electoral se excluye de la información ofrecida a los ciudadanos parte de la realidad, no solamente se está negando el derecho ciudadano a la información, sino que se está afectando su capacidad para tomar una decisión libre y que refleje sus intereses u opiniones políticas, como pretende el artículo 176º de la Constitución.

Precisamente, un análisis efectuado por la asociación civil *“Transparencia”* permite concluir que durante el periodo comprendido entre el 28 de febrero y el 3 de marzo del 2000, la mayor cobertura en los canales de televisión de señal abierta correspondió al candidato de gobierno<sup>86</sup>. Esta misma situación, a juicio de la *“Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social”*, se presentó durante el periodo comprendido entre el 2 al 15 de marzo<sup>87</sup>. En cambio, como puede apreciarse de los cuadros siguientes la situación varió durante los días 23 al 29 de marzo pues se incrementó substantivamente la presencia del candidato Toledo. Sin embargo, señala un informe de la OEA *“la mayoría de las referencias realizadas en torno a él, apuntaban básicamente a dos hechos: manifestaciones que las madres de comedores populares desarrollaron en diversas regiones del país y la presunta paternidad no reconocida de Toledo”*<sup>88</sup>. De esta manera, el incremento de la cobertura se explicó por el deseo de desprestigiar a un candidato ante la opinión pública, lo cual no puede desligarse de la situación de la televisión antes descrita.

A todo esto, cabe agregar comprobaciones singulares como lo ocurrido con el mitin de cierre de campaña del candidato Fujimori durante la primera vuelta que se transmitió por todos los canales de señal abierta, incluyendo al canal del Estado, hecho que no sucedió con los restantes grupos políticos. Otro caso inusual se suscitó el mismo día de las elecciones debido a la escasa información transmitida sobre el curso del proceso electoral en los canales de señal abierta, a diferencia de lo que en anteriores procesos electorales había sucedido.

---

<sup>85</sup> ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, “Acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos presidenciales. Elecciones generales Perú. Segunda vuelta”, mayo del 2000, p.3

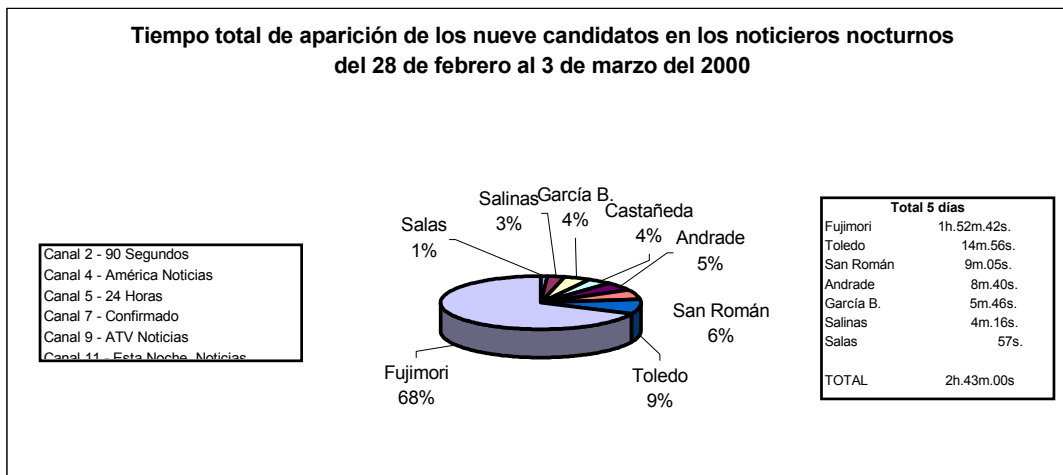
<sup>86</sup> ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA, “Datos Electorales”, N° 26, Lima, 7 de marzo del 2000.

<sup>87</sup> VEEDURÍA CIUDADANA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL, “Monitoreo de medios de la primera vuelta electoral”, mayo del 2000, p.2

<sup>88</sup> ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, “Acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos presidenciales. Elecciones generales Perú. Primera vuelta”, abril del 2000, p16

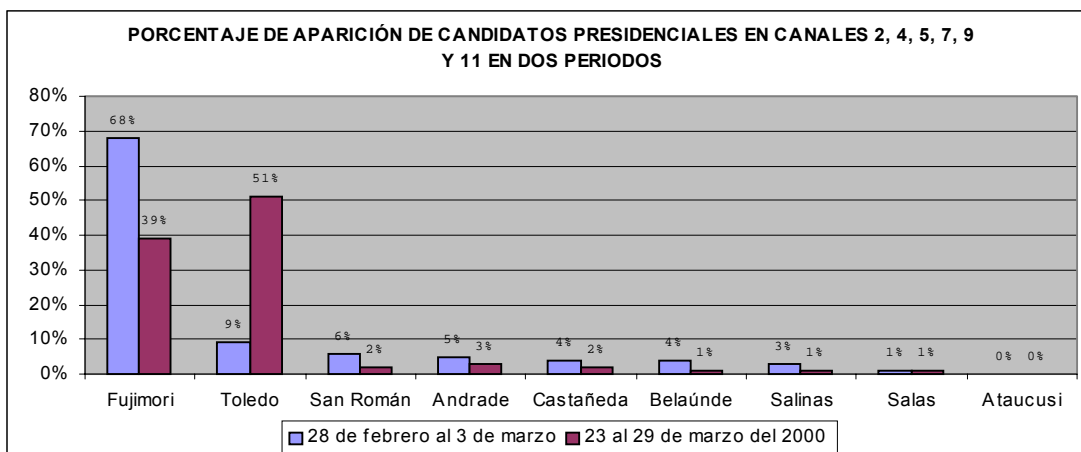


Cuadro N° 13



FUENTE: TRANSPARENCIA. "DATOS ELECTORALES" N° 26

Cuadro N° 14



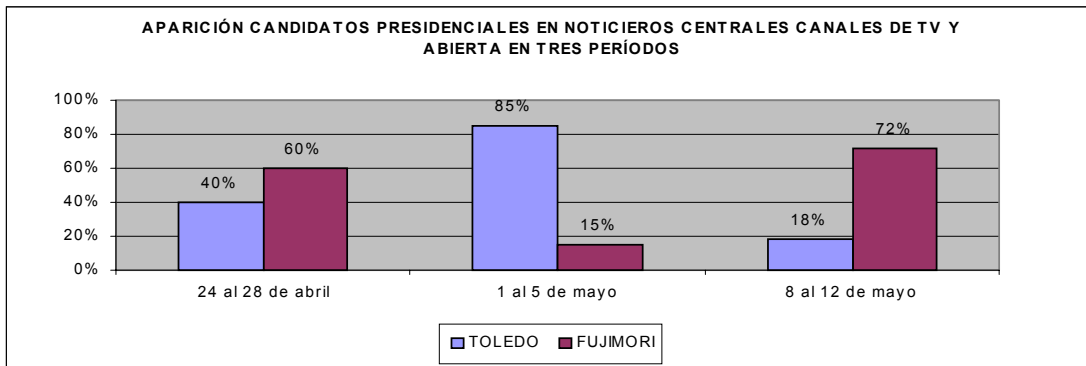
FUENTE Y ELABORACIÓN: MOE/OEA

En definitiva, a juicio de la Defensoría del Pueblo, no se respetó el derecho a la información ni a la equidad indispensable en la competencia entre candidatos en la televisión de señal abierta durante la primera vuelta electoral, hecho que contribuyó a una grave desinformación ciudadana<sup>89</sup>. Por ello, se requería un especial esfuerzo durante la segunda vuelta para compensar el serio desequilibrio que existió entre el candidato oficial y los de oposición. Sin embargo, esto no sucedió. Así lo confirma el análisis de la cobertura de los seis noticieros centrales de los canales de televisión de señal abierta<sup>90</sup> efectuado por la MOE/OEA, en base al registro proporcionado por la empresa NOTICIAS PERÚ – CORPORACIÓN PRO durante la última semana del mes de abril y las dos primeras de mayo, conforme se aprecia en los cuadros siguientes:

<sup>89</sup> VEEDURÍA CIUDADANA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL, "Deficiencia informativa y debilidad democrática. Medios de comunicación y proceso electoral", Lima, marzo 2000, p.39

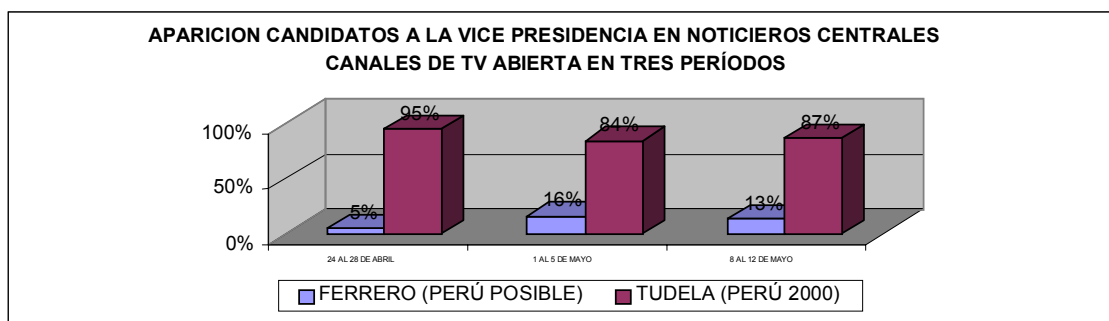
<sup>90</sup> Se examinaron los noticieros "90 Segundos" (Canal 2: Frecuencia Latina), "América Noticias" (Canal 4: América Televisión), "24 Horas" (Canal 5: Panamericana Televisión), "Confirmado" (Canal 7: Televisión Nacional), "ATV Noticias" (Canal 9: ATV), "Esta Noche Noticias" (Canal 11: Austral).

**Cuadro N° 15**



FUENTE: NOTICIAS PERÚ  
ELABORACIÓN: MOE / OEA

Cuadro N° 16



FUENTE: NOTICIAS PERÚ  
ELABORACIÓN: MOE / OEA

Como puede apreciarse, durante la primera semana de mayo la cobertura informativa del candidato de oposición se incrementó a diferencia de la última de abril y de la segunda de mayo. Esto debe evaluarse tomando en cuenta dos aspectos. Por un lado, una mayor cobertura no necesariamente es neutral pues puede suceder –como ocurrió en ciertos canales– que la presentación de las noticias esté dirigida fundamentalmente a cuestionar o desacreditar a un candidato. De otro lado, en dicha semana la labor proselitista recayó en el candidato a la primera vicepresidencia en su calidad de vocero del partido del gobierno, quien a diferencia del candidato de oposición tuvo una intensa presencia en los noticieros centrales de los canales de señal abierta.

A esta evaluación se debe agregar que el canal del Estado en sus diversos programas, brindó una mayor cobertura informativa al candidato del gobierno. Como se sostuvo en el Informe elaborado por un equipo técnico de la MOE/OEA, *“a partir de la información presentada es posible constatar que es el canal estatal quien presenta mayor desigualdad en términos de cobertura de ambas contiendas”*<sup>91</sup>. Cabe anotar que luego de la designación del nuevo Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Radio y Televisión Peruana - IRTV, efectuada a través de la Resolución Suprema N° 052-2000-ED publicada el 10 de mayo, se apreció una gradual apertura y tardía equidad de estos medios de comunicación<sup>92</sup>.

No obstante, corresponde dejar constancia de la mayor apertura mostrada durante la segunda vuelta por el programa *“Panorama”* de Canal 5 y sus noticieros, así como la programación de Canal 11, en especial el programa *“Beto a Saber”*. Constituyeron valiosas excepciones que brindaron calidad de información en la segunda vuelta aunque ello no haya logrado revertir la tendencia cuantitativa antes registrada. Es más, resultó especialmente notoria la casi nula cobertura que los canales de señal abierta brindaron al mítin del señor Alejandro Toledo el mismo 28 de mayo en la noche, con la participación de decenas de miles de ciudadanos reunidos en la céntrica Plaza San Martín. Únicamente canales de cable como Canal N o CNN en español cubrieron el acontecimiento.

## 2. La prensa escrita y las campañas de desprestigio de candidatos

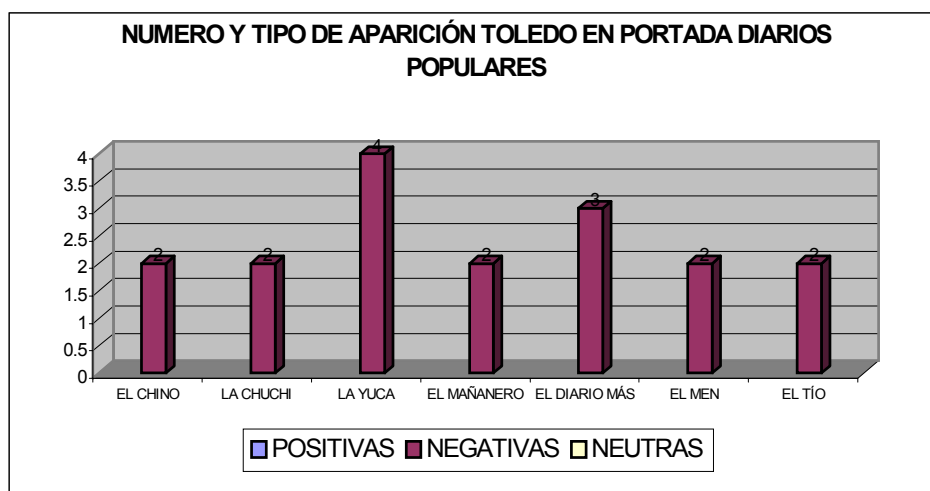
<sup>91</sup> ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, Ob. Cit., p.9

<sup>92</sup> Cabe anotar que el 31 de julio del 2000 se publicó la R.S. N° 098-2000-ED de fecha 30 de julio mediante la cual se designó al señor Jorge Trelles Montero como Presidente del Consejo Directivo del IRTV en reemplazo del señor Jorge Lazarte. El señor Trelles fue congresista oficialista durante el período 1995-2000 habiendo postulado sin éxito al Congreso durante el período 2000-2005.

Un caso especial se presentó con los denominados “diarios populares”, cuyo precio de venta es reducido. Ellos a través de campañas han tratado de desprestigiar, cuestionar y desacreditar a los candidatos de oposición, favoreciendo abiertamente al candidato oficial<sup>93</sup>.

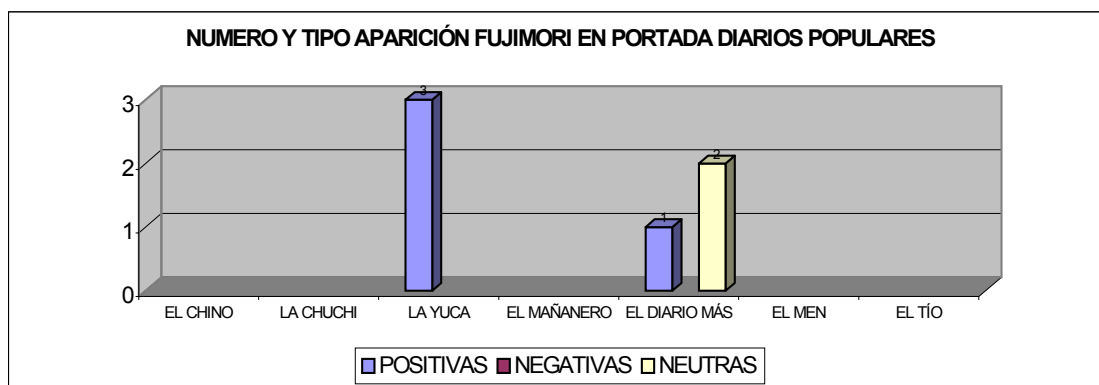
Un seguimiento efectuado al azar por la OEA durante tres días (8, 9 y 10 de mayo) de siete diarios de esta naturaleza permitió la elaboración de los cuadros siguientes<sup>94</sup>:

**Cuadro N° 17**



FUENTE Y ELABORACIÓN: MOE / OEA

**Cuadro N° 18**



FUENTE Y ELABORACIÓN: MOE / OEA

<sup>93</sup> Tal como señalamos en el numeral 5) del punto IV de la Segunda Parte del presente informe, el 29 de jochubre de 1999 se presentaron a la Defensoría del Pueblo dos extrabajadores del diario “El Chato” para denunciar la presunta vinculación entre funcionarios del gobierno y el envío de titulares redactados para ser publicados en dicho medio de comunicación a cambio de una suma de dinero. Asimismo, el director de uno de estos medios postuló al Congreso de la República por la alianza “Perú 2000”, habiendo resultado electo.

<sup>94</sup> Ibid. p.16-18

Como se puede apreciar las menciones negativas están exclusivamente referidas al candidato de oposición tratando de descalificarlo ante la opinión pública, mientras que las referencias neutras y positivas se concentran en el candidato del gobierno.

Sólo a manera de ejemplo recordemos que en los titulares de la prensa escrita antes referida se ha llegado a afirmar que: *“Toledo se vacila rico con madres del Vaso de Leche, primero las llamó mendigas e indignas y ahora les promete de todo para que lo apoyen con sus votos”* (9 de mayo); *“Toledo promete hiperinflación. Ofrece aumento de salarios y, a la vez, amnistía tributaria”* (8 de mayo); *“¡Chino cumplidor con 52,6% rompe a Toledo! Presi sí cumple lo que promete y encuesta de CPI lo confirma. Mientras que candidato de Perú Posible sólo llega a 47,4% por toquero”* (13 de mayo).

Asimismo, se ha advertido un ataque constante a la candidatura de oposición en columnas y en las ocasionales páginas de información política de dichos diarios. Así por ejemplo, se publicó: *“El Cholito de Harvard Alejandro Toledo, en su primera candidatura a la presidencia de la República protagonizó un bochornoso escándalo de proporciones que hasta ahora la gente del Cusco y los vecinos del lugar no lo pueden olvidar (...) acostumbrado a tomar whisky y tragos exóticos hasta perder el conocimiento y fomentar escándalos, no quiso pagar al mozo lo que consumió, hasta pegarle inclusive al barman”* (7 de mayo); *“(…) le informo a toda mi legión de seguidores, que el acuerdo entre Alberto Andrade y Alejandro Toledo es un juego sucio contra la gente de menores recursos económicos... Sííí, señores este oscuro acuerdo entre Toledo y Andrade consiste en que todos los alcaldes de ‘Somos Perú’ van a obligar a los ambulantes, comerciantes y trabajadores ediles a que voten por el ‘Choledo’, pues de no ser así van a votar a los comerciantes de sus ubicaciones de venta y a los chambas de sus puestos...¡Eso es lo que Toledo llama Democracia!... Ya basta de mentiras pues”* (7 de mayo); *“(…) Ante su inminente derrota, Alejandro Toledo ha preparado un plan de contingencia. Ya lo dijo Eliane el 9 de abril ‘la segunda vuelta será sangrienta’ (...) Sólo les falta decir: frente a derrota de Toledo – como diría el Presidente Gonzalo - ¡La Rebelión se justifica! Si pierde”* (7 de mayo); *“Calentona amenaza. La tramposa enemiga de su madre y declarada enemiga del país, Eliane Karp, ya se cree la primera dama cuando nunca le ha ganado a nadie”* (8 de mayo).

Como puede advertirse, la tergiversación, el tratamiento tendencioso de la información, e incluso la falsedad de la misma, fueron prácticas recurrentes. La información presentada no aportaba elementos objetivos (pruebas, indicios, testimonios, etc.) que respalden las afirmaciones y acusaciones efectuadas. Todo ello, además, se enmarcaba en la cuestionada vinculación de estos medios con los servicios de inteligencia.

### **3. Espacios electorales gratuitos**

Los artículos 194° y 195° de la Ley Orgánica de Elecciones señalan que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe adquirir espacios en los medios de comunicación del Estado a favor de las agrupaciones políticas.

Durante la primera vuelta electoral, se amplió el periodo de difusión de estos espacios a 45 días antes del 9 de abril pese a que la ley electoral sólo establecía treinta. En la segunda, esto se cumplió a través de la Resolución Jefatural N° 187-2000-J/ONPE del 6 de mayo que aprobó el reglamento para el sorteo de espacios gratuitos en los medios de comunicación social de propiedad del Estado y de la Resolución Jefatural N° 210-2000-J/ONPE que aprobó los resultados del sorteo. Asimismo, el 22 de mayo se publicó en el diario oficial el resumen ejecutivo del programa de gobierno de *“Perú Posible”* y el 24 de *“Perú 2000”*. Ciertamente se trata de espacios que no tienen gran impacto en la opinión pública.

En cambio, tratándose de los medios de comunicación privados no existen normas que permitan el acceso equitativo de las agrupaciones políticas a través de espacios gratuitos, a diferencia de lo que sucede en otros países de América Latina. Así por ejemplo, en Chile y Brasil existe un sistema que permite el acceso gratuito y proporcional a los medios de comunicación privados, prohibiendo la propaganda contratada. En Colombia se establecen algunos límites: se dispone que corresponde al Consejo Nacional Electoral fijar el máximo de cuñas radiales y avisos que puede contratar cada partido, se establece además que los medios deben aceptar la publicidad en condiciones de igualdad, que deben mantener el pluralismo y el equilibrio informativo. Finalmente, hay países que cuentan con un acceso basado en la libre contratación pero fijan límites o topes de espacio o tiempo para garantizar que se respete el principio de igualdad. En Costa Rica, por ejemplo, la propaganda de cada partido está limitada a no más de 10 minutos diarios en la televisión; en Bolivia la ley electoral establece “espacios máximos de publicidad”; en Panamá la ley electoral obliga a los medios a efectuar un descuento mínimo del 25% de la tarifa, entre otros países<sup>95</sup>.

Durante la primera vuelta, luego de las exhortaciones públicas efectuadas por la MOE/OEA, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones y la Presidencia del Consejo de Ministros, los canales de televisión de señal abierta establecieron en forma voluntaria “*franjas electorales*” a favor de los candidatos. Esto sucedió con los canales de señal abierta: 2 “Frecuencia Latina” desde el 25 de febrero a las 07:00 horas, 4 “América TV” desde el 9 de marzo a las 23:00 horas, 5 “Panamericana TV” desde el 15 de febrero a las 23:00 horas, 9 “ATV” desde el 20 de marzo a las 12:00 horas. Si bien se trató de un avance fueron espacios insuficientes para garantizar el derecho a la información de los electores.

Esto no se repitió en la segunda vuelta. El ofrecimiento de la Asociación de Radio y Televisión del Perú de transmitir el debate entre los dos candidatos en el horario de mayor audiencia y en cadena nacional no se pudo concretar ya que el referido debate no se realizó, perdiendo la ciudadanía una importante posibilidad de informarse.

#### **4. Negativa a admitir propaganda electoral**

Una situación peculiar se presentó durante la primera vuelta pues como lo denunció la “*Agrupación Independiente Avancemos*”, diversas empresas de televisión de señal abierta acordaron no difundir publicidad electoral contratada para ninguno de los candidatos. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo intervino a fin de tratar de garantizar un acceso equitativo a los medios de comunicación. En primer lugar, a través del Oficio N° DP-2000-081, de 27 de enero, manifestó al Ministro de Transportes y Comunicaciones que la situación descrita constituía un incumplimiento del artículo 8° del Decreto Supremo N° 6-94-TCC, Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones<sup>96</sup>. A su vez, a través del Oficio N° DP-2000-087, de 28 de enero, solicitó al Presidente del Consejo de Ministros que en su calidad de vocero del Poder Ejecutivo en materia electoral, realice las gestiones necesarias dentro del marco de su competencia para garantizar un acceso equitativo a los medios de comunicación. Asimismo, solicitó al Presidente del JNE que, en el marco de su función de fiscalización de la legalidad del proceso electoral prevista en el inciso 1) del artículo 178° de la Constitución, disponga la aplicación del artículo 26° del Texto Único

---

<sup>95</sup> Cfr. PLANAS Pedro, “Comunicación política y equidad electoral”, Lima: Universidad de Lima, 1998, pp. 67 y ss.

<sup>96</sup> Según el citado artículo, “*El acceso a la utilización y prestación de los servicios de telecomunicaciones está sujeto al principio de no discriminación; por lo tanto, las empresas prestadoras de dichos servicios, de acuerdo a la oferta disponible, no pueden negar el servicio a ninguna persona natural o jurídica que cumpla las condiciones establecidas para dicho servicio.*”

Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo N° 13-93-TCC, de 6 de mayo de 1993)<sup>97</sup>.

A su turno, el JNE a través del Comunicado Oficial N° 006-2000-JNE de 8 de febrero hizo un llamado a las empresas de radio, televisión y prensa escrita en general para que sin discriminación alguna autoricen la difusión de propaganda electoral de todos los candidatos inscritos ante este órgano electoral.

Lamentablemente, esta situación se mantuvo durante la mayor parte del proceso electoral de la primera vuelta perjudicando a todos los candidatos de oposición y privilegiando al candidato del partido de gobierno, quien en las semanas previas al 9 de abril mantuvo su intensa presencia en los medios de televisión de señal abierta, no sólo gracias a la publicidad estatal –que ha hecho que el Estado sea el mayor inversionista desde 1999–, o a la cobertura periodística de sus actividades como presidente, sino además por la publicidad política contratada. Esta ventaja del referido candidato no pudo ser compensada con las franjas electorales que la televisión del Estado y los canales de televisión privados brindaron a los demás participantes las últimas semanas previas al 9 de abril.

Cabe mencionar que de acuerdo a información proporcionada por la empresa Supervisora de Medios y Publicidad, tomando en cuenta el costo de la tarifa impresa, el rubro “Partidos Políticos” ocupó el segundo lugar en inversión publicitaria durante el mes de marzo del 2000, después del Estado, con un monto de US\$ 3 477 794,83. Las diez agrupaciones políticas participantes en el proceso electoral efectuaron los gastos que se muestran a continuación:

**Cuadro N° 19**  
**GASTOS DE PUBLICIDAD ELECTORAL – MARZO 2000**

| <b>Agrupación Política</b> | <b>Monto (en dólares americanos)</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria total en este rubro</b> |
|----------------------------|--------------------------------------|--|
| Perú 2000                  | 2 054 626,10                         | 59,08 %  |
| Somos Perú                 | 371 866,82                           | 10,69 %  |
| Solidaridad Nacional       | 310 762,51                           | 8,94 %   |
| Perú Posible               | 236 854,51                           | 6,81 %   |
| FIM                        | 145 631,16                           | 4,19 %   |
| Avancemos                  | 140 971,39                           | 4,05 %   |
| Acción Popular             | 85 671,21                            | 2,46 %   |
| APRA                       | 79 123,15                            | 2,28 %   |
| UPP                        | 49 814,88                            | 1,43 %   |
| FREPAP                     | 1 491,00                             | 0,04 %   |

FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS Y PUBLICIDAD  
ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

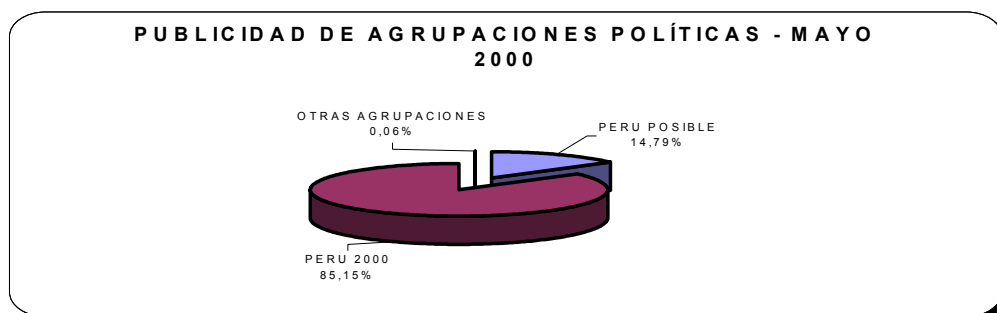
La agrupación que gastó más en propaganda política durante el mes de marzo fue la Alianza “Perú 2000”. El 80,47% se gastó en avisos televisivos (US \$ 1 653 353,48). Durante la segunda vuelta, el JNE a través de la Resolución N° 639-2000-JNE del 11 de mayo reiteró su solicitud al periodismo, a los propietarios y directivos de los medios de comunicación social que adopten medidas que permitan la difusión equitativa de la

<sup>97</sup> Conforme a dicho dispositivo “el Jurado Nacional de Elecciones, durante los procesos electorales, velará porque las empresas que prestan servicios de radiodifusión otorguen, en igualdad de condiciones comerciales sin discriminación de ninguna clase, espacios a los partidos políticos, agrupaciones políticas o candidatos debidamente inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones y que participen en la contienda electoral”.

propaganda electoral de las organizaciones políticas que intervienen en el proceso electoral.

De acuerdo a la información brindada por Supervisora de Medios y Publicidad, del 10 al 30 de abril sólo se difundió publicidad de “Perú Posible” en el diario “El Comercio” y en el Canal 11, ascendente a US\$ 974,88 y US\$ 26 583,33 según tarifa impresa, respectivamente. Posteriormente, en el mes de mayo, tanto “Perú 2000” como “Perú Posible” difundieron su respectiva propaganda política, la cual ascendió a US\$ 5 050 486,62 según tarifa impresa. De este total, el 85,16% fue gastado por la alianza electoral “Perú 2000” con US\$ 4 300 866,15 y el 14,79% por la agrupación política “Perú Posible” con US\$ 746 874,63<sup>98</sup>.

**Cuadro N° 20**



FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS Y PUBLICIDAD S.A.C.  
ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**Cuadro N° 21**  
**GASTOS DE PUBLICIDAD DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA “PERÚ 2000”**  
**MAYO 2000**

| Medio de Comunicación | Monto en dólares americanos según tarifa impresa | Porcentaje de la inversión publicitaria total de la agrupación política |
|-----------------------|--|---|
| Televisión            | 3.987.769,39                                     | 92,72%  |
| Radio                 | 299.787,95                                       | 6,97%   |
| Diarios               | 13.308,81  | 0,31%   |
| Revistas              | 0,00   | 0,00%   |
| <b>Total</b>          | <b>4.300.866,15</b>                              | <b>100,00%</b>  |

FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS & PUBLICIDAD S.A.C.  
ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

<sup>98</sup> La Supervisora de Medios y Publicidad también consigna en el mes de mayo la publicidad de dos agrupaciones políticas ajenas a la contienda electoral, cuya inversión representa el 0,06% del total. Asimismo, cabe mencionar que al sumar todos los porcentajes se tiene el 100,01%, de acuerdo a la información presentada por la mencionada empresa.



**Cuadro N° 22**  
**GASTOS DE PUBLICIDAD DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA “PERÚ**  
**POSIBLE” MAYO 2000**

| <b>Medio de Comunicación</b> | <b>Monto en dólares americanos según tarifa impresa</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria total de la agrupación política</b> |
|------------------------------|---|--|
| Televisión                   | 680 474,30  | 91,11%   |
| Radio                        | 61 397,10   | 8,22%  |
| Diarios                      | 5 003,23  | 0,67%  |
| Revistas                     | 0,00  | 0,00%  |
| <b>Total</b>                 | <b>746 874,63</b>                                       | <b>100,00%</b>   |

FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS & PUBLICIDAD S.A.C.  
 ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Como puede apreciarse, ambas agrupaciones políticas invirtieron el 90% de sus respectivos gastos en la televisión durante el mes de mayo. Este gastó se distribuyó de la siguiente manera:

**Cuadro N° 23**  
**GASTOS DE PUBLICIDAD TELEVISIVA DE LA AGRUPACIÓN**  
**POLÍTICA “PERÚ 2000”**  
**MAYO 2000**

| <b>Canal de Televisión</b> | <b>Monto en dólares americanos según tarifa impresa</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria total de la agrupación política en este rubro</b> |
|----------------------------|---|--|
| Canal 4                    | 1 567 304,75  | 39,30%   |
| Canal 5                    | 825 655,91  | 20,70%   |
| Canal 2                    | 761 412,29  | 19,09%   |
| Canal 11                   | 311 289,25  | 7,81%  |
| Canal 9                    | 264 729,02  | 6,64%  |
| Canal 7                    | 204 384,24  | 5,13%  |
| Canal 13                   | 52 993,93   | 1,33%  |
| <b>Total</b>               | <b>3 987 769,39</b>                                     | <b>100,00%</b>   |

FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS & PUBLICIDAD S.A.C.  
 ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**Cuadro N° 24**  
**GASTOS DE PUBLICIDAD TELEVISIVA DE LA AGRUPACIÓN**  
**POLÍTICA “PERÚ POSIBLE”**  
**MAYO 2000**

| <b>Canal de Televisión</b> | <b>Monto en dólares americanos según tarifa impresa</b> | <b>Porcentaje de la inversión publicitaria total de la agrupación política en este rubro</b> |
|----------------------------|---|--|
| Canal 11                   | 326 373,07  | 47,96%   |
| Canal 7                    | 217 028,96  | 31,89%   |
| Canal 5                    | 82 032,27   | 12,06%   |
| Canal 4                    | 55 040,00   | 8,09%  |
| <b>Total</b>               | <b>680 474,30</b>                                       | <b>100,00%</b>   |

FUENTE: SUPERVISORA DE MEDIOS & PUBLICIDAD S.A.C.  
 ELABORACIÓN: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Tratándose de los medios de comunicación del Estado se presentó una situación irregular al negar durante un tiempo la posibilidad de contratar publicidad a la agrupación política “Perú Posible”. En efecto, a través del Oficio N° 524-2000-J/ONPE del 3 de abril, el Jefe de la ONPE dio respuesta a la consulta formulada por el gerente general del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) sobre la posibilidad de contratar propaganda electoral con las agrupaciones políticas. En dicha respuesta se indicaba que *“deberá remitirse a lo establecido en el artículo 192° de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones, que a la letra dice: El Estado está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, cuando sean de su propiedad, de efectuar propaganda política a favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza, excepto en el caso de referéndum”*. De esta manera, la ONPE daba a entender que los medios de comunicación estatales no podían contratar publicidad electoral.

A nuestro juicio, carecía de sentido que dicha consulta la haya formulado el IRTP a la ONPE pues el propio Presidente de su Consejo Directivo a través de la Carta N° 163-2000-PCD/IRTP de 24 de abril, remitida a la Defensoría del Pueblo ante un pedido de información, reconoció que había celebrado un contrato publicitario con la alianza electoral “Perú 2000”. La comunicación remitida por la ONPE fue aclarada un mes después, el 3 de mayo, mediante el Oficio N° 776-2000-J/ONPE en el cual rectificó su anterior comunicación precisando que sí procedía difundir propaganda política siempre que ésta sea contratada. Ello evidencia que durante un tiempo el IRTP negó la contratación de propaganda electoral a una agrupación política cuando sí se había contratado con la otra.

#### **5. La publicidad estatal y el proceso electoral**

Tal como señalamos en el punto II de la Segunda Parte del presente informe, el uso de la publicidad estatal puede incidir en la vigencia de la libertad de expresión, más aún si se considera que desde el año 1999, quien ha efectuado mayores gastos en publicidad en los medios de comunicación es el Estado. Esta importante presencia estatal en el mercado de la publicidad se puso en evidencia durante los últimos meses del proceso electoral del año 2000. En efecto, de enero a marzo del presente año el Estado duplicó sus gastos de publicidad, mes a mes, de la siguiente manera:

**Cuadro N° 25**

| <b>Mes</b> | <b>Monto según tarifa impresa (en dólares americanos)</b> |
|------------|---|
| Enero      | 3 970 990,29  |
| Febrero    | 6 790 334,51  |
| Marzo      | 12 638 483,98   |

La incidencia de la publicidad estatal durante este periodo ha sido considerable. Ello se pone de manifiesto en el hecho que, a pesar del descenso de la inversión publicitaria estatal a partir del mes de junio de 2000 (ver el punto II de la Segunda Parte del presente informe), el Estado continúa siendo el primer anunciador del país si tomamos en cuenta el promedio de inversión de enero a setiembre del presente año.

De otro lado, muchas de las campañas publicitarias del período electoral mencionado se caracterizaron por la utilización del símbolo “Perú. País con futuro”, el cual era similar al de la agrupación política “Perú 2000”. Esta situación generó severos cuestionamientos, razón por la cual durante la segunda vuelta electoral a finales del mes de mayo del presente año, en virtud de las recomendaciones efectuadas por diversos observadores, así como de la Defensoría del Pueblo, la Presidencia del Consejo de Ministros dispuso la suspensión del gasto en publicidad estatal. Esto lo hizo de conocimiento público a través de un comunicado difundido en los diversos medios de comunicación en el que se decía que *“se ha reiterado el compromiso de retirar toda difusión del Estado en los medios de comunicación mientras dure el proceso electoral, salvo en materias tales como las relativas a adquisiciones, compras y anuncios sobre plazos perentorios”*.

No obstante, si bien disminuyó la inversión publicitaria en el mes de abril, la PCM difundió mensajes relativos a la distribución de cuadernos gratuitos para los escolares, así como a las campañas “Nuestra Mesa” y “Yo sé cuidar mi cuerpo”. Por su parte, otras entidades dependientes del Poder Ejecutivo también difundieron publicidad en ese mes, como por ejemplo el Ministerio de la Presidencia (“Programa Mivivienda”), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (“Carretera Ilo-Desaguadero”), Ministerio de Defensa (“Saludo a la Revista Gente”), PROFAM, entre otras. En el mes de mayo la PCM también difundió publicidad sobre la campaña “Nuestra Mesa”, el Ministerio de la Presidencia sobre el “Programa Mivivienda”, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre el “Día de las Telecomunicaciones”, entre otros. Ello evidenció que la PCM no cumplió íntegramente con el ofrecimiento de retirar toda la publicidad estatal durante la segunda vuelta electoral.

Cabe advertir que el Estado fue desplazado en los meses de abril y mayo del primer al segundo lugar por la fuerte inversión publicitaria de los partidos políticos, efectuada durante los días previos a la primera vuelta electoral y durante la segunda vuelta<sup>99</sup>,

<sup>99</sup> Durante el mes de enero del presente año, el rubro “Partidos Políticos” no ocupó un lugar importante en el *ranking* de inversionistas en publicidad, habiéndose gastado US\$ 12 046,43 según tarifa impresa, siendo la inversión más significativa la efectuada por “Somos Perú” con US\$ 5 119,10 seguida por “Perú 2000” con US\$ 2 934,80. Posteriormente, en el mes de febrero la inversión de las agrupaciones políticas aumenta considerablemente a US\$ 294 392,46 según tarifa impresa, de los cuales el 42,09% perteneció a “Perú 2000” (US\$ 123 920,49). En el mes de marzo dicho rubro ascendió vertiginosamente al segundo lugar en inversión publicitaria, después del Estado, con un monto de US\$ 3 477 794,83 según tarifa impresa; de este monto total, la alianza electoral “Perú 2000” gastó el 59,08% con una inversión publicitaria de US\$ 2 054 626,10. En el mes de abril la inversión publicitaria de los partidos políticos ascendió a US\$ 5 287 858,33 según tarifa impresa –ocupando el primer lugar– de los cuales el 50,38% perteneció a la alianza electoral “Perú 2000” con US\$ 2 663 852,81. Este liderazgo se mantuvo durante el mes de mayo con una inversión publicitaria total de US\$ 5 050 486,62 según tarifa impresa; del total mencionado, el 85,16% fue gastado por la alianza electoral “Perú 2000” con US\$ 4 300 866,15.

especialmente de la alianza electoral “Perú 2000”. Asimismo, es importante señalar que durante este año –y en consecuencia durante los últimos meses de la campaña electoral- la mayor inversión de la publicidad estatal televisiva se concentró en los canales 2 y 4 de Lima, medios de comunicación afines al Gobierno, que en su conjunto asciende al 60% del total de la publicidad estatal en televisión.

Por otra parte, si bien durante la segunda vuelta se registraron avances en el acceso equitativo a los medios de comunicación social –como por ejemplo los espacios abiertos en los canales 5 y 11– éstos no lograron equilibrar el daño producido durante la primera vuelta y tampoco se dio solución a los problemas derivados de la falta de acceso equitativo en importantes medios televisivos de señal abierta, precisamente en los cuales el gobierno invierte una mayor suma en publicidad. Asimismo, tampoco cesaron las campañas de desprestigio de ciertos programas televisivos en dichos canales y en los denominados “diarios populares” efectuadas contra el candidato de oposición.

## **6. Otras denuncias de afectación a la libertad de expresión durante el proceso electoral**

Durante las elecciones generales se presentaron diversos casos relacionados con la libertad de expresión que motivaron la intervención de la Defensoría del Pueblo. En las líneas siguientes se presentan algunos de ellos haciendo hincapié que a lo largo del informe se alude a otros casos, tal como sucedió con la negativa de la ONPE y del JNE de brindar información sobre las listas de adherentes de una agrupación política.

### **6.1. Amenaza de afectación a la libertad de expresión por denunciar el acoso de candidatos de oposición**

El 26 de agosto, representantes de la asociación “Prensa Libre”, formularon un pedido de intervención a la Defensoría del Pueblo, con motivo de la denuncia periodística de la supuesta existencia de un plan de inteligencia destinado a hostilizar y seguir a los candidatos presidenciales Luis Castañeda Lossio y Alberto Andrade Carmona. Para sustentar su pedido presentaron un vídeo, así como copia fotostática de unos documentos supuestamente elaborados por el Servicio de Inteligencia del Ejército, en los que se detallaba el presunto plan de inteligencia.

A solicitud del Comandante General del Ejército, el Consejo Supremo de Justicia Militar inició una investigación sobre los hechos denunciados. Así, el 7 de setiembre de 1999 el Presidente del referido Consejo remitió a la Defensoría del Pueblo el Oficio N° 275-P-CSJM, informando que la investigación realizada por el Fiscal Militar de la Vocalía de Instrucción del Consejo Supremo de Justicia Militar y por el Fiscal Superior de la Sala de Guerra del Consejo Supremo de Justicia Militar, había dispuesto el archivamiento definitivo de los actuados. Además, señaló que se había determinado la pertinencia de remitir el caso al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que dicho organismo actúe de acuerdo a ley pues consideraba que los periodistas de la asociación “Prensa Libre” habían cometido los delitos contra la fe pública y la función jurisdiccional en agravio del Estado.

El 8 de setiembre de 1999, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones remitió a la Defensoría del Pueblo el Oficio N° 5473-99-P/JNE, comunicando que en la sesión realizada el día anterior, se había tomado conocimiento del informe remitido por el Consejo Supremo de Justicia Militar y acordado enviar copia del expediente a la Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, para los fines de ley. El 14 de setiembre, el expediente ingresó a la Fiscalía Provincial Penal Especializada en Delitos Tributarios y Aduaneros.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Defensorial N° 30, denominado *“Denuncia sobre actos de hostilización durante la campaña electoral formulada por la Asociación ‘Prensa Libre’*. En él, se analizó la denuncia presentada, indicándose que no se advertían elementos que permitieran determinar, razonablemente, que los representantes de la referida asociación hubiesen incurrido en la comisión de los delitos contra la fe pública y contra la función jurisdiccional. Asimismo, que su actuación se había ajustado al ejercicio legítimo de la libertad de expresión, en la medida que los indicios analizados en conjunto, indicaban que actuaron con diligencia. De otro lado, se señaló que la denuncia periodística formulada por la asociación “Prensa Libre” merecía una exhaustiva investigación, por lo que se instó al Fiscal de la Nación y a la Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público a que actuaran en ese sentido.

Con fecha 24 de enero de 1999, la Fiscalía Provincial Penal Especializada en Delitos Tributarios y Aduaneros, archivó provisionalmente la investigación contra los miembros de la asociación “Prensa Libre” pues de acuerdo a la investigación policial no se habían encontrado elementos que permitieran sostener que sus miembros hubiesen incurrido en el delito contra la fe pública y la función jurisdiccional. De esta manera, la virtual amenaza a los periodistas denunciados no se concretó.

## **6.2. Tratamiento diferenciado en la aplicación de multas a los medios de comunicación**

A fin de garantizar que se brinde información al público durante la primera vuelta electoral, PROMPERU organizó en el Hotel Sheraton diversas actividades de difusión que se transmitían en vivo o en diferido por los medios de comunicación. Uno de ellos era el “Canal N” (canal 8 de cable) que transmitía en vivo la mayoría de presentaciones efectuadas. Dicho medio de comunicación mantiene una línea crítica al gobierno.

El 5 de abril del 2000 se organizó un conversatorio al cual fueron invitados como panelistas diversos especialistas de empresas encuestadoras. A todos ellos se les advirtió que no podían difundir encuestas ni proyecciones pues el artículo 191° de la Ley Orgánica de Elecciones establece que ello sólo podía suceder hasta 15 días antes de la elección<sup>100</sup>.

Cuando ya se había iniciado el conversatorio llegó uno de los panelistas quien al momento de iniciar su intervención difundió los resultados de su última encuesta. En ese instante “Canal N” se encontraba filmando en directo. Cuando el camarógrafo se dio cuenta de lo sucedido la información ya se había transmitido por la televisión.

El mismo día, el Gerente General de Cable Canal de Noticias – Canal 10 remitió una carta al Jurado Nacional de Elecciones informando que Canal N había difundido los resultados de las últimas encuestas pese a estar prohibido. El Jurado a través de la Resolución N° 463-2000-JNE, publicada el 8 de abril, impuso a Canal N una multa de 100 unidades impositivas tributarias (UIT) por infringir la ley electoral, que ascendía a la suma de S/ 290,000 (doscientos noventa mil nuevos soles). La referida resolución fue objeto de un recurso de reconsideración, resuelto por mayoría a través de la Resolución N° 902-2000-JNE, publicada el 16 de junio. Dicha resolución luego de evaluar los argumentos del Canal N que alegaba su falta de responsabilidad pues no había difundido proyecciones de encuestas que obraran en su poder sino que se había limitado a transmitir en vivo una exposición con informaciones de terceros, redujo la

---

<sup>100</sup> El referido artículo señala que *“La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza, sobre los resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación sólo puede efectuarse hasta 15 días antes del día de la elección. En caso de incumplimiento se sancionará al infractor con una multa que fijará el JNE tomando como referencia la UIT; lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral”*.

multa a 40 UIT, es decir, 116,00 nuevos soles. Para ello consideró que *“si bien lo expuesto por el recurrente no exime a la empresa recurrente en mención de la sanción (...), de acuerdo con las circunstancias expuestas, debe reconsiderarse el monto de la multa impuesta”*. El voto en discordia del doctor Ramiro de Valdivia consideraba que no había responsabilidad en el Canal N y por tanto no debía pagar multa alguna.

Infracciones similares de la ley electoral se presentaron en otras ocasiones, pero con resultados distintos en cuanto al monto de las multas impuestas. Así por ejemplo, el 19 de mayo el diario “Expreso” –que mantiene una línea cercana al gobierno-, en la columna denominada “polidatos” publicó una encuesta realizada en Lima y Callao sobre los resultados de las elecciones presidenciales del 28 de mayo. Ante esta situación, el Jurado a través de la Resolución 725-2000-JNE, dictada en mayoría y publicada el 25 de mayo, impuso a la empresa encargada de dicha publicación una multa ascendente a 5 unidades impositivas tributarias, es decir, S/. 14,500 nuevos soles. El voto en minoría de los doctores Rómulo Muñoz y Ramiro de Valdivia Cano consideraba que la multa debía duplicarse.

Otro caso se presentó con motivo de la multa impuesta a la empresa Global Televisión Canal 13, Filial Huaraz que en el programa periodístico “Día D” el 14 de mayo difundió proyecciones sobre los resultados electorales. La Resolución 852-2000-JNE, publicada el 2 de junio, le impuso una multa de 20 UIT. Posteriormente, ante el recurso de reconsideración presentado se expidió la Resolución N° 1201-2000-JNE publicada el 17 de agosto reduciendo la multa impuesta a la suma de 10 UIT, es decir, 29,000 nuevos soles. El Jurado argumentó que se trataba de una mediana empresa que merecía igual tratamiento que el aplicado al diario “El Comercio” del Cusco.

A dicho diario se le aplicó una multa de 10 UIT por publicar el 5 de abril un artículo titulado “En la recta final” en el cual su autora se refería a una encuesta basada en una muestra anterior a la fecha límite de publicación de encuestas. Luego de la reconsideración presentada se modificó la multa a 5 UIT. La Resolución 853-2000-JNE publicada el 2 de junio, disminuyó la multa por criterios de equidad pues entendió que debía considerarse que la responsable de la publicación era una mediana empresa.

Como se puede apreciar el JNE aplicó distintos criterios para la imposición de multas a los medios de comunicación y no ha evaluado adecuadamente la responsabilidad de quienes difundieron los resultados de las encuestas. En efecto, el caso del Canal N es muy distinto al que se presentó con los restantes medios de comunicación pues en tal ocasión no hubo intención de divulgar tales resultados debido a que la información provino de uno de los panelistas que estaba siendo filmado. En cambio, en los restantes casos la información si fue divulgada directamente por los medios de comunicación sancionados. De esta manera, carece de justificación objetiva y razonable que quien no tuvo intención de divulgar una encuesta haya sido sancionado con la suma de S /. 116,000 nuevos soles mientras que quienes si tuvieron intención de hacerlo hayan sido sancionados con sumas inferiores, tal como sucedió con el diario Expreso a quien se le impuso la multa de S/. 14,500 nuevos soles. Lo extraño es que se sancionó con un monto mayor precisamente a un medio de comunicación que es crítico del gobierno y con una suma mucho menor al que no lo es.

### **6.3. Denuncia presentada por los directores de diarios populares contra el candidato presidencial Luis Castañeda Lossio**

El 8 de febrero del año 2000 se remitieron a la Defensoría del Pueblo siete quejas presentadas por los señores Owen Castillo, Juan Méndez, Patricia Medina, Frank Zegarra, Mariano Aspilcueta, Luis Bayeto y Sofía Ruiz, en su calidad de directores de ciertos diarios locales conocidos como “diarios populares”.

Los recurrentes manifestaron su preocupación por el hecho que el candidato a la República, Luis Castañeda Lossio, había amenazado su libertad de expresión. El fundamento de la queja interpuesta radicó en las declaraciones formuladas por el mencionado candidato en las cuales se refería a la clausura de dichos medios de comunicación a los cuales había calificado como “*prensa amarilla*”, y de quienes afirmaba que recibían del gobierno un importe diario por sus portadas. Cada una de las quejas presentadas contenía un “*pliego interrogatorio que deberá absolver personalmente el señor candidato a la Presidencia de la República por el partido Solidaridad Nacional, señor Luis Castañeda Lossio*”.

No obstante que la Defensoría del Pueblo de acuerdo a los artículos 161º y 162º de la Constitución y los artículos 9º y 30º de su ley orgánica, no estaba obligada a intervenir en el presente caso pues se trataba de una situación en la cual se cuestionaban actos de particulares, a título de buenos oficios remitió la Carta N° DP-2000/57 de 15 de febrero del 2000 a la personera legal del partido político “Solidaridad Nacional”..

En dicha misiva se solicitó información respecto a los hechos denunciados por los recurrentes, partiendo del respeto que tiene la Defensoría del Pueblo de todos aquellos derechos fundamentales que se encuentran consagrados en la Constitución, y muy en particular, de la libertad de expresión.

Posteriormente, con fecha 22 de febrero se enviaron los Oficios N° 16-2000-DP a los recurrentes, poniéndoles en conocimiento que pese a la limitación que la Defensoría del Pueblo tiene para intervenir ante casos surgidos entre particulares, se había remitido el oficio correspondiente a fin de obtener un esclarecimiento o rectificación. Asimismo, se comunicó que a la fecha de remisión del citado oficio, no se había recibido respuesta alguna, orientándoles en el sentido que si ellos consideran que se venía afectando sus derechos fundamentales, el órgano competente para resolver sus pretensiones sería el Poder Judicial. Con dicha comunicación se puso fin a nuestra intervención, disponiendo el archivo de las quejas formuladas.

Finalmente, el 29 de febrero del presente año, se recibió la respuesta del partido político “Solidaridad Nacional” en la cual expresó su total respeto por la libertad de expresión así como su total rechazo a toda forma de amenaza a las mismas, lo que se puso en conocimiento de los directores de los diarios denunciados.

## **VIII. MUERTE Y AGRESIONES CONTRA LA INTEGRIDAD DE PERIODISTAS**

Durante el período que cubre el presente informe se denunciaron dos casos de muerte de periodistas, presuntamente como consecuencia del ejercicio de su labor periodística. El primero fue el asesinato de la señora Isabel Chumpitaz Panta y de su esposo José Amaya Jacinto, del programa “La voz del pueblo”, ocurrido el día 6 de abril de 1998 en el poblado de Canizal Grande, anexo del Bajo Piura, distrito de la Unión, Piura. El segundo fue la muerte del señor Tito Pilco Mori, dueño y director de la emisora “Frecuencia Popular” ocurrida en la ciudad de Rioja, en el departamento de San Martín, el 3 de setiembre de 1997. En ambos casos se trataba de periodistas críticos de la gestión de las autoridades locales.

Asimismo, aunque su ocurrencia se verificó en el mes de junio del año 1992, es decir, mucho antes del período que abarca este informe e incluso antes que la Defensoría del Pueblo existiera, resulta pertinente mencionar el caso del periodista Pedro Yauri, detenido en su domicilio en Huacho y a la fecha desaparecido. Respecto a las denuncias de agresiones a periodistas y medios de comunicación, en este punto sólo presentaremos el caso del periodista Fabián Salazar Olivares verificado en la ciudad

de Lima, ya que la mayor parte de agresiones denunciadas provienen de provincias, por lo que serán tratadas en el punto X de la Segunda Parte del presente informe.

## **1. Isabel Chumpitaz Panta y su esposo José Amaya Jacinto**

En el presente caso, la intervención de la Defensoría del Pueblo encontró que las investigaciones y el juzgamiento presentaron problemas que no contribuyeron a generar confianza en la labor del Ministerio Público y el Poder Judicial<sup>101</sup>, a tal punto que ante los cuestionamientos que se presentaron, el Instituto Prensa y Sociedad – IPYS, organizó un seminario en la ciudad de Piura que contó con la participación de la Policía Nacional, para tratar públicamente estos problemas. Finalmente, el Poder Judicial determinó que el móvil de los asesinatos fue estrictamente patrimonial, imponiendo severas condenas a penas privativas de libertad a la mayor parte de los acusados. Sin embargo, independientemente de la sensación de justicia que estas condenas generaron en los familiares de las víctimas dada su gravedad, la Defensoría del Pueblo considera pertinente señalar que la severidad en la determinación de las penas, en ningún caso puede sustituir la obligación del Ministerio Público y el Poder Judicial de conducir las investigaciones y el juzgamiento de manera transparente y teniendo en cuenta todas las hipótesis razonables de trabajo en relación a los móviles del delito.

## **2. Tito Pilco Mori**

En el caso de la muerte del periodista Tito Pilco Mori, la Defensoría del Pueblo realizó una investigación no jurisdiccional, luego de la cual advirtió la existencia de una serie de irregularidades en la investigación de los hechos por parte del Ministerio Público, que comprometían seriamente la imparcialidad de la misma. En efecto, además de irregularidades en la realización de diligencias esenciales como las pericias al vehículo del accidente y el aseguramiento de elementos probatorios en el lugar de los hechos, el fiscal adjunto de la Fiscalía Provincial Penal de Rioja que se encargó de realizar las primeras investigaciones, fue señalado por los familiares como uno de los sospechosos de haber provocado la muerte del periodista.

Por su parte, a pesar que la investigación dejó de ser conducida por el referido fiscal adjunto, éste se mantuvo en dicha fiscalía ocupando el cargo mencionado. Ante una visita de la Defensoría del Pueblo a la ciudad de Rioja, se denunciaron estos y otros hechos que cuestionaban la probidad funcional de la fiscalía en su conjunto. Esta situación fue comunicada a la Fiscalía Suprema de Control Interno, la misma que informó los resultados de su investigación a la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, quien decidió destituir del cargo tanto al fiscal provincial como al adjunto. Asimismo, el referido fiscal adjunto fue denunciado y procesado por la muerte del periodista Pilco Mori. Lamentablemente, las irregularidades iniciales de la investigación, así como el tiempo transcurrido desde que sucedieron los hechos sin que a nivel del Ministerio Público se decida finalmente sobre el ejercicio de la acción penal, determinaron la ausencia de una serie de aspectos que hubiesen aportado mayores elementos de juicio a la decisión judicial.

A través de la Resolución N° 21 de fecha 17 de abril del presente año, notificada el 4 de mayo, el Juzgado Penal de Rioja declaró sobreseída la causa ordenando el archivamiento definitivo de la misma, decisión que no fue impugnada por el Ministerio Público ni por la parte civil, es decir, los familiares del periodista Tito Pilco Mori.

---

<sup>101</sup> Los problemas vinculados a la debilidad institucional de las investigaciones son tratados en el punto III de la Cuarta Parte del presente informe.



### **3. Pedro Yauri Bustamante**

Pedro Yauri Bustamante conducía el programa “Punto Final” en radio “Universal” de la ciudad de Huacho, espacio que se caracterizaba, según información periodística, por tener una línea crítica al desempeño de las autoridades, especialmente con relación a la actuación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la lucha antisubversiva. En la madrugada del 24 de junio de 1992, el periodista Pedro Yauri Bustamante fue secuestrado de su domicilio por personas desconocidas y hasta la fecha se encuentra en condición de desaparecido.

Desde esa fecha, sus familiares acudieron a las autoridades policiales y del Ministerio Público sin obtener resultados favorables. En efecto, las investigaciones sobre este hecho realizadas desde entonces bajo la dirección del Ministerio Público, no han aportado mayores elementos sobre el paradero del periodista Pedro Yauri, los motivos del secuestro y las personas que lo realizaron. En el mes de abril de 1999, el representante de la Asociación Nacional de Periodistas – ANP, Roberto Mejía Alarcón, presentó una queja a la Defensoría del Pueblo, señalando que las investigaciones se encontraban paralizadas. Con fecha 27 de julio de 1999, la Defensoría del Pueblo solicitó información al respecto a la Fiscal Superior Penal Ad Hoc, Julia Eguía Dávalos, quien respondió indicando que las investigaciones sobre la muerte del periodista Pedro Yauri habían sido archivadas provisionalmente en el mes de noviembre de 1998.

La desaparición del periodista Pedro Yauri Bustamante fue denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la misma que concluyó señalando la responsabilidad del Estado peruano en la desaparición del periodista en su Informe N° 66/98, aprobado el 30 de septiembre de 1998. Dicha conclusión fue reiterada en el Informe N° 56/99, (artículo 51(2) de la Convención), de fecha 13 de abril de 1999, en el que se recomendó al Estado peruano iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos, así como indemnizar adecuadamente a los familiares del periodista Pedro Yauri. El Estado peruano no respondió a la Comisión en el plazo establecido por lo que esta decidió publicar el Informe N° 56/99, en aplicación de los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión. Es decir, de acuerdo al criterio de la CIDH, el Estado peruano incurrió en responsabilidad internacional en el caso del periodista Pedro Yauri.

### **4. Fabián Salazar Olivares**

El 24 de mayo del 2000, el periodista Fabián Salazar Olivares, denunció a través de un medio de comunicación de televisión por cable, haber sufrido torturas como el corte del brazo izquierdo con una sierra, así como el robo de documentación que evidenciaría un supuesto fraude electoral. En su testimonio ante los comisionados de la Defensoría del Pueblo, el referido periodista indicó que sufrió este atentado luego de que dos personas ingresaran violentamente a su oficina, a donde minutos antes había trasladado la documentación antes indicada. Entre ella, señaló que se encontraban videos en los que se aprecia al asesor presidencial Vladimiro Montesinos, manteniendo conversaciones con el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Alipio Montes de Oca, con el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, José Portillo Campbell, así como con el señor Manuel Saavedra, funcionario de una conocida empresa encuestadora. Asimismo, el periodista Salazar responsabilizó de esta agresión y robo de documentación a funcionarios del Servicio de Inteligencia Nacional – SIN.

En el primer examen médico legal, los médicos del Instituto de Medicina Legal no pudieron examinar la herida del brazo izquierdo del periodista Salazar, ya que el médico tratante dispuso que no se retirara la venda antes de las 24 horas de

habérsela colocado. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de la realización de otro examen, por lo que solicitó información al Instituto de Medicina Legal, cuyo director, Dr. Manuel Sotelo Trinidad, respondió que por disposiciones internas, cuando existe una investigación fiscal en curso no es posible proporcionar copia de los exámenes médico legales. Por ello, se solicitó información al Fiscal Ad-hoc encargado de esta investigación.

Ante esta situación y las versiones contradictorias con relación a la gravedad de la herida del señor Salazar y el cuestionamiento a la verosimilitud de su denuncia, la Defensoría del Pueblo, a la fecha de la redacción del presente informe, se encuentra completando su investigación, realizando las siguientes diligencias: entrevista a los médicos de la Clínica San Felipe que atendieron a Fabián Salazar durante su permanencia en dicho centro de salud, entrevista con el director del Clínica San Felipe para indagar acerca de las razones del retiro del periodista Fabián Salazar de la clínica, entrevista con los bomberos que atendieron al periodista el día de los hechos. Asimismo, la Defensoría del Pueblo se encuentra a la espera de la información solicitada al fiscal ad hoc, sobre los exámenes médico legales practicados, de la información solicitada al director de la DINICRI sobre los resultados de las pericias biológica y fisicoquímica, así como el dictamen de la inspección técnico-criminalística.

## **5. Agresiones a periodistas durante la realización de manifestaciones políticas**

Con motivo de las actividades políticas del entonces candidato presidencial Alejandro Toledo realizadas en la ciudad de Trujillo el 10 de mayo del 2000, dos periodistas de "Frecuencia Latina" fueron insultados, agredidos y perseguidos por personas que, según la queja presentada por dicho medio de comunicación a la Defensoría del Pueblo, eran "exaltados partidarios de Perú Posible". Además, tanto sus equipos como el vehículo en que se transportaban fueron atacados.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo dispuso que su Representante en la ciudad de Trujillo intervenga ante las autoridades policiales a quienes se había presentado la respectiva denuncia para que realicen las investigaciones correspondientes. Asimismo, se exhortó a los dos candidatos presidenciales a que adopten las medidas necesarias para garantizar la integridad personal de los periodistas y el libre ejercicio de su profesión durante la campaña electoral.

De otro lado, según información proporcionada por la Federación Internacional de Periodistas, el Instituto Prensa y Sociedad y Reporteros sin Fronteras, periodistas de diversos medios de comunicación fueron agredidos en el centro de Lima mientras cubrían el desarrollo de los sucesos del 28 de julio. Según estas instituciones, por lo menos 18 periodistas resultaron heridos -entre ellos cinco extranjeros- debido a agresiones, tanto de los manifestantes como de la policía.

Según la Asociación de Radio y Televisión del Perú, el 28 de julio también tuvieron lugar ataques a los locales de América Televisión y Radioprogramas del Perú. Juan Pillaca, chofer de una unidad móvil del Canal 9 fue atacado por una turba que lo obligó a bajar del vehículo que conducía y se lo llevó, abandonándolo a pocas cuadras del lugar. Rosario Bicentelo, reportera del programa televisivo Beto a Saber de Canal A, fue rociada con gas paralizante en la cara por un policía, cuando luego de identificarse como periodista, intentaba evitar la detención de un reportero de Radio Programas del Perú.

Canal N, el único canal que informó sobre la "Marcha de los Cuatro Suyos", no sólo vio limitada su capacidad de información, sino que fue víctima de un ataque anónimo. Según Gilberto Hume, editor general, aproximadamente a las 3.30 a.m. del 29 de julio,

un carro azul con lunas polarizadas se detuvo frente a la puerta del canal y uno de sus ocupantes se dirigió al vigilante y lo amenazó a él a los trabajadores del Canal diciéndole que se cuidaran. Posteriormente, el mismo auto se detuvo a media cuadra del canal y uno de sus ocupantes efectuó cuatro disparos al aire con un arma de fuego.

Un caso particularmente grave fue el del periodista norteamericano Paul Vanotti, quien sufrió el impacto de un proyectil no identificado en el rostro, el que le rompió el tabique nasal y ocasionó una herida de consideración en el ojo derecho. El 31 de julio la Defensoría del Pueblo recibió el testimonio del señor Vanotti, quien manifestó que a pesar de sus pedidos de ayuda, la policía no le brindó auxilio alguno. Fue operado en el Instituto Nacional de Oftalmología, donde, según dijo, lo indujeron a que declarara que la herida había sido ocasionada por una piedra, cuando al momento del incidente no habían manifestantes a su alrededor, tan sólo una tanqueta policial.

## **6. Agresión del congresista Luis Cáceres Velásquez a la periodista Rosa Reyna**

El 22 de setiembre del presente año, aproximadamente a las 11 de la mañana, el congresista que se incorporó a las filas oficialistas, Luis Cáceres Velasquez, ofreció declaraciones a un grupo de periodistas que se encontraban cubriendo las incidencias parlamentarias. En ese contexto, el referido congresista preguntó en voz alta si se encontraba presente algún periodista del diario *La República* para que lo llevara de las orejas hasta su despacho con la finalidad de mostrarle cómo trabajaba. Paralelamente a ello, el congresista Cáceres comenzó a cuestionar al referido medio señalando que era un enemigo de la patria y un desestabilizador del país. Ante esta situación, la periodista del diario *La República*, Rosa Reyna que se encontraba presente, indicó al congresista Cáceres que ella pertenecía a dicho medio de comunicación, mostrándole su discrepancia con los calificativos emitidos por su persona.

Ante ello el congresista Cáceres Velásquez respondió exaltado calificando de asqueroso al diario *La República* e indicando a la periodista Rosa Reyna que gracias a su condición de mujer no la golpeaba. Seguidamente, el referido congresista condujo a empujones a la periodista hasta su oficina en el recinto parlamentario, según manifestó para mostrar el arduo trabajo congresal que realizaba. Sin embargo, de acuerdo a la alerta enviada a la Defensoría del Pueblo por el Instituto Prensa y Sociedad – IPYS, en el interior de su oficina parlamentaria, el congresista Cáceres impidió que la periodista Reyna saliera de dicho recinto mientras seguía insultando tanto al diario *La República* como a la referida periodista, que luego del incidente fue conducida al centro médico del Congreso por presentar un cuadro nervioso. Por lo demás, gran parte de estos hechos fueron presentados públicamente a través de distintos medios de televisivos.

Luego de este inaceptable incidente, el congresista Cáceres siguió mostrando una actitud agresiva hacia el diario *La República* en sus declaraciones públicas, indicando al mismo tiempo que él no pedía disculpas a nadie. Ante esta situación, la Mesa Directiva del Congreso de la República pidió disculpas por este negativo incidente. Por su parte el congresista Luis Cáceres Velásquez, luego de 10 días del incidente, el 2 de octubre, con ocasión de un homenaje organizado por la Mesa Directiva del Congreso por el día del periodista, declaró ante la prensa que la periodista Rosa Reyna tenía sus satisfacciones públicas y privadas.

Este incidente muestra las graves consecuencias a las que puede llevar la intolerancia de algunos políticos y funcionarios públicos con el ejercicio del periodismo crítico o de oposición. La política es el espacio de debate público por excelencia y por ende su ejercicio no puede estar exenta de las críticas, opiniones discrepantes y hasta en ocasiones de opiniones contrarias o con algún nivel de confrontación. De ahí que

resulte consustancial a la democracia exigir de los políticos y más aún de los funcionarios públicos, una actitud tolerante ante las opiniones divergentes. Así, en ningún caso resulta admisible la agresión verbal y menos aún física contra un o una periodista por el hecho de discrepar con su línea periodística o la del medio donde trabaja. Ello resulta contrario no sólo a las elementales reglas de convivencia entre seres humanos, sino además a las exigencias propias de la representación nacional parlamentaria en un régimen democrático. Es por ello que la Defensoría del Pueblo rechaza no sólo la conducta del congresista Cáceres contra la periodista Rosa Reyna, sino toda conducta intolerante frente a las opiniones críticas o discrepantes.

## **IX. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ESTADO DE EMERGENCIA**

En el Perú los estados de emergencia se han dictado en forma ininterrumpida desde 1981. En enero de 1999 el 20.88% de la población y el 16,2% del territorio nacional (11 departamentos y 35 provincias) continuaba bajo tal situación. Estos porcentajes disminuyeron en enero del 2000 pues el estado de emergencia afectaba al 4,09% de la población del país y al 7,59% (7 departamentos y 12 provincias) del territorio nacional. Finalmente, cumpliendo una promesa pública, el Gobierno levantó los estados de emergencia en las circunscripciones que se encontraban bajo dicha situación de excepción. Sin embargo, mediante D.S. N° 015-2000-PCM del 30 de junio se declaró en estado de emergencia al distrito de Ñapari, provincia de Tahuamanú, departamento de Madre de Dios, siendo prorrogado por D.S. N° 022-2000-PCM del 2 de agosto, disponiendo que las Fuerzas Armadas continuarán asumiendo el control del orden interno.

Los estados de emergencia generaron en las zonas afectadas por esta medida, patrones de relaciones de poder entre civiles, policías y militares, que obedecen a una lógica de conflicto que se resisten a ser modificadas, pese a su limitada vigencia en la actualidad. Así, si bien en principio ya no debían seguir en funciones los comandos políticos - militares, salvo excepciones, las Fuerzas Armadas siguieron realizando ciertas prácticas incompatibles con un estado de normalidad y por ende generando un ambiente poco propicio para el ejercicio de la libertad de expresión. Este sería el caso, por ejemplo, de la actuación de la Infantería de Marina en la ciudad de Chimbote, que intervino en acciones destinadas al mantenimiento del orden público con ocasión de las manifestaciones políticas que se realizaron en dicha ciudad el 28 de mayo del presente año.

Los efectivos navales, movilizados en tanquetas y portando bombas lacrimógenas, reprimieron las referidas manifestaciones sin que la Marina de Guerra haya sido convocada por la autoridad política de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 738, modificado por la Ley N° 25410. En ese contexto, el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) denunció que el 30 de mayo, en el marco del despliegue militar-policial en la ciudad de Chimbote, un efectivo de la Policía Nacional pretendió requisar el material periodístico recopilado por una pareja de periodistas, argumentando –de acuerdo a la información del IPYS– que *“no tenía derecho de hacer ninguna toma por cuanto no presenta identificación alguna ni título de periodista”*.

Asimismo, durante el lapso que cubre el presente informe y estando vigente el estado de emergencia en diversas zonas del país, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de denuncias contra algunas autoridades que trataban de restringir la libertad de expresión tomando como sustento la situación de excepción. Dichas restricciones tenían como objetivo evitar el cuestionamiento periodístico a la actividad funcional de las referidas autoridades, o en algunas ocasiones, obedecieron a una interpretación extensiva de las necesidades de seguridad en la lucha contra la subversión.

En el primer caso, diversos periodistas mostraron su preocupación por las amenazas sutiles que recibían en forma de “advertencias” o “recomendaciones” respecto a su línea periodística. Ello sucedía luego de difundir a través de programas radiales o medios escritos, críticas o notas con los resultados de investigaciones sobre actos de conducta funcional de autoridades locales, políticas y militares. La principal modalidad utilizada para hacer llegar estos “mensajes” era a través de periodistas cercanos a las autoridades involucradas u otras personas de su entorno, situación que dificultó la probanza de estas amenazas encubiertas. Asimismo, algunos periodistas cuestionaron la afectación de sus derechos a la libertad personal e inviolabilidad del domicilio en el marco del estado de emergencia, ya que ello tuvo como finalidad amedrentarlos debido a su labor crítica y de investigación. De este modo, las detenciones realizadas en estos casos, así como el ingreso a los domicilios, no sólo atentaban contra los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que están sometidas estas medidas en virtud del artículo 200° de la Constitución, sino que además, constituía una afectación indirecta a la libertad de expresión.

En el segundo caso, un problema denunciado por diversos periodistas ha sido el uso indebido, principalmente por parte de algunas autoridades locales, policiales y militares, del delito de apología del terrorismo regulado en el artículo 7° del Decreto Ley N° 25475. Esta situación se ha visto favorecida por la excesiva imprecisión de la referida norma, que se contradice con la exigencia derivada del principio de taxatividad de los tipos penales recogido en el literal d), inciso 24) del artículo 2° de la Constitución. De este modo, ya sea por una actitud desproporcionada en la lucha contra la subversión o por lo incómodo que resultaría la fiscalización periodística de las funciones policiales y militares en el marco de los estados de emergencia, se presentaron situaciones de amenaza constante de ser procesados por la supuesta comisión del delito de apología del terrorismo.

Asimismo, otro tema preocupante fue la invocación de los estados de emergencia con la finalidad de justificar limitaciones a la libertad de expresión a través de la restricción del acceso a fuentes de información de interés público. Del mismo modo, también se han recogido denuncias relacionadas con intentos de control de la información, que se expresarían en la desaprobación pública que algunas autoridades efectuaron respecto de la difusión de determinado tipo de información. El caso más evidente se presentó cuando el Jefe de la Base Contrasubversiva de Huancavelica, solicitó el 11 de agosto de 1999 a los periodistas de dicha ciudad, que envíen diariamente a su despacho los informativos propalados, indicando que por órdenes superiores “debemos controlar todos los informativos emitidos en esta zona”. Hechos similares se presentaron en Ayacucho, aunque no expresados a través de documentos oficiales. En el mismo sentido, conviene destacar que en el mes de mayo de 1999 la Policía Nacional visitó varios medios de comunicación en las ciudades de Jaén y Nueva Cajamarca, para solicitar información sobre la identidad de los periodistas y los informativos en los que trabajaban.

De esta manera, la utilización de los estados de emergencia con fines distintos o desproporcionados en relación a los motivos que los justifican, puede llegar a desconocer no sólo el artículo 137° de la Constitución, que regula dicho régimen sino también otros derechos fundamentales que no pueden ser objeto de restricciones y limitaciones en el marco de tales regímenes, como ocurre con el caso de la libertad de expresión. Al respecto, resulta pertinente recordar que de acuerdo al artículo 137° inciso 1) de la Constitución vigente, durante el estado de emergencia sólo pueden restringirse o suspenderse la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito. En ese sentido, la libertad de expresión no puede verse sometida a restricciones o suspensiones, ya sea de manera directa o indirecta.

## **X. SITUACION DE VULNERABILIDAD DE LOS PERIODISTAS EN EL INTERIOR DEL PAÍS**

Si bien es posible sostener que tanto en Lima como en provincias la libertad de expresión presenta problemas comunes, su situación en el interior del país adquiere matices propios que determinan una especial complejidad. Así por ejemplo de las 138 denuncias registradas por IPYS entre noviembre de 1998 a julio del 2000, 132 fueron reportadas en provincias. Por su parte, de los 214 hechos registrados por Análisis & Desarrollo, entre enero de 1996 y abril de este año, 129 han correspondido a provincias. La Defensoría del Pueblo ha identificado como problemas principales los siguientes

### **1. La influencia del Estado en los medios de comunicación y en la labor periodística en un contexto de retraimiento económico**

Una situación preocupante es la que se deriva como consecuencia del retraimiento de la inversión privada en publicidad por los problemas económicos que padece el país. En efecto, ello ha generado que el Estado no sólo se convierta en el principal inversionista en publicidad en el interior del país, sino además que actúe como importante fuente de trabajo para periodistas en labores de promoción, difusión, asesoría de prensa e imagen institucional, entre otras actividades. En ese sentido, los Consejos Transitorios de Administración Regional, las Direcciones Regionales de los Ministerios, los gobiernos locales de manera directa o a través de las empresas municipales, entre otras dependencias estatales, mantienen una influencia significativa en los medios de comunicación del interior del país a través de la inversión en publicidad, así como de la provisión de puestos de trabajo para los periodistas.

Esta situación no hace sino ratificar la posición de la Defensoría del Pueblo desarrollada en el punto II de la Segunda Parte del presente informe. Es decir, la necesidad de establecer criterios objetivos que orienten la inversión estatal en publicidad, que deben ser compatibles con los fines que se propone con ella, así como la necesidad de que el Estado no utilice su poder económico y condicione su inversión a una determinada línea periodística restringiendo el libre ejercicio del periodismo crítico y de opinión.

Similar situación se presenta con las empresas privadas, advirtiéndose en muchos casos que estas no contratan publicidad en aquellos medios de comunicación que mantienen una línea periodística crítica frente al gobierno. Ello se advierte sobre todo con empresas cuya actividad económica se encuentra relacionada con alguna entidad estatal, ya sea a través del cobro de tributos, de la celebración de contratos, de autorizaciones, licencias, entre otras. Esto determina que en muchos casos las únicas alternativas frente a la autocensura que ello genera es el abandono del ejercicio periodístico o la insolvencia del medio.

En un contexto como el descrito, resulta difícil que el ejercicio de la libertad de expresión pueda preservar las notas esenciales de independencia, pluralismo y objetividad. Muchos periodistas y directores de medios de comunicación han manifestado a la Defensoría del Pueblo su preocupación por esta difícil situación.

### **2. Ausencia de controles eficaces sobre la actuación de los funcionarios públicos**

Otro problema que contribuye a la situación de vulnerabilidad del ejercicio de la libertad de expresión en el interior del país, es la relativa ausencia de controles eficaces sobre las funciones que desempeñan las autoridades y funcionarios públicos en algunas zonas. Así, en muchos casos, la función pública es utilizada para acumular

poder entre la comunidad y servirse de él para satisfacer intereses personales, sin que ninguna instancia de control pueda detectar el problema. En este contexto, los funcionarios públicos se muestran intolerantes frente a la labor periodística crítica, utilizando el poder público para afectar el ejercicio independiente de la libertad de expresión.

Así por ejemplo, en la ciudad de Chimbote, el periodista Hugo Meza Layza no sólo fue denunciado por el capitán de la Policía Nacional, Wilmer Vásquez Delgado por la supuesta comisión de delito contra el honor, sino que además, el Ministro del Interior, a través de la Resolución Ministerial N° 0892-99-IN-0103, publicada con fecha 12 de setiembre de 1999 en el diario oficial, autorizó al procurador público de la Policía Nacional del Perú a interponer las acciones legales correspondientes contra Hugo Meza Layza, por atentar contra el *honor de la Policía Nacional del Perú*. Todo ello como consecuencia de denunciar periodísticamente supuestas irregularidades funcionales cometidas por el referido capitán en la comisaría del distrito de Coishco. Asimismo, en la referida resolución, el Ministro del Interior aludía a la necesidad de contar con título profesional para el ejercicio del periodismo.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo, a través del Oficio N° DP-99-768, se dirigió al Ministro del Interior, general César Saucedo Sánchez, con la finalidad de recordarle que de acuerdo a la Ley N° 26937, la libertad de expresión a través de la función periodística puede ser ejercida libremente por cualquier persona, sin necesidad de contar con título profesional ni estar colegiado. Asimismo, se indicó al referido Ministro, que de acuerdo al contenido del bien jurídico honor vinculado a la dignidad de la persona humana (artículo 1° de la Constitución), así como a un consolidado criterio jurisprudencial en la aplicación del artículo 132° del Código Penal, las personas jurídicas como la Policía Nacional del Perú no podían ser consideradas sujetos pasivos de delitos contra el honor. En ese sentido, se solicitó al Ministro del Interior que dejara sin efecto la mencionada resolución. Si bien ello no se verificó, la referida resolución ministerial nunca llegó a aplicarse por el procurador público de la Policía Nacional del Perú.

Por su parte, a través de la sentencia de fecha 8 de marzo del 2000, el Segundo Juzgado Penal del Santa absolvió al periodista Hugo Meza Layza, de la querrela interpuesta por el capitán Wilmer Vásquez Delgado por la supuesta comisión del delito de difamación, decisión que fue confirmada por la Sala Penal Corporativa de Chimbote a través de la resolución de fecha 24 de abril del presente año.

Otro caso que evidencia el impacto negativo de la ausencia de mecanismos eficaces de control sobre la conducta de los funcionarios públicos al interior del país, es lo sucedido con la actuación de la Fiscalía Provincial Penal de Rioja en el caso del periodista Tito Pilco Mori (punto VIII de la Segunda Parte). En este caso, fue sólo luego de la intervención –como consecuencia de un pedido de la Defensoría del Pueblo– de la Fiscalía Suprema de Control Interno, que se trasladó desde Lima hasta la ciudad de Rioja, que se pudo sancionar con la destitución de sus cargos por las irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, tanto al Fiscal Provincial como al Fiscal Adjunto. Si bien se obtuvo resultados de control y corrección positivos, este caso resulta excepcional, toda vez que los mecanismos locales de control debieron ser capaces de ello ante la queja presentada por cualquier ciudadano.

Similar situación se ha presentado con algunas autoridades de los gobiernos locales que no se caracterizan precisamente por ser tolerantes ante las críticas a su gestión. Un ejemplo de ello lo advertimos en el caso de Satipo, donde el ex alcalde, Arturo Durand Panez, mantenía una situación de conflicto permanente con un sector de la prensa crítica a su gestión, la misma que generó la agresión contra un medio de comunicación por parte de algunos de sus simpatizantes. Esta situación tensa entre

dicha autoridad y un número significativo de periodistas y medios locales, motivó la mediación de la Defensoría del Pueblo, no sólo con la finalidad de distender esta situación, sino además para cumplir un rol pedagógico con relación al contenido, alcances, límites y garantías de la libertad de expresión, participando por ello en un seminario sobre la situación de la libertad de expresión en la ciudad de Satipo, con la participación de la prensa local y el cuestionado ex alcalde.

### **3. Actuación del Ministerio Público, el Poder Judicial en relación a la libertad de expresión**

En el marco de los problemas planteados en los numerales anteriores, las dificultades que afectan al Ministerio Público y al Poder Judicial, unidas a la ineficacia de los mecanismos de control contra la corrupción recrudecen. De este modo, el sistema de justicia penal que constituye uno de los principales mecanismos de control y garantía de la vigencia de los derechos fundamentales, no cumple con su finalidad, generando una situación de desprotección significativa para la libertad de expresión en el interior del país.

Así por ejemplo, la Defensoría del Pueblo detectó que recurrentemente, tanto en sede del Ministerio Público como en el Poder Judicial, se descarta desde el inicio de las investigaciones sobre afectaciones a periodistas y medios de comunicación, la hipótesis de afectación a la libertad de expresión. En efecto, se tiende a investigar los hechos como delitos que responden únicamente a móviles patrimoniales, sin realizar una evaluación detenida y razonable de los elementos probatorios e indiciarios existentes. Ello se puede apreciar con claridad, por ejemplo, en los casos de *Red Global Televisión* de Puno, así como en el caso de *Radio Marañón* en la ciudad de Jaén, los mismos que se detallan en el siguiente punto. En el primer caso se trató de un atentado con dinamita realizado por agentes de inteligencia, sin embargo, el Ministerio Público y el Poder Judicial investigaron y valoraron los hechos desde una perspectiva eminentemente patrimonial, excluyendo la posibilidad de una motivación contra el ejercicio de la libertad de expresión.

En el segundo caso se denunciaron extraños hurtos (por el insignificante valor patrimonial de los objetos hurtados, existiendo otros de mucho mayor valor en el lugar de los hurtos y que sin embargo no fueron afectados) contra ocho de los diez periodistas de dicho medio, en sólo un mes, siendo el caso de mayor gravedad el disparo de bala sufrido por el periodista José Linares Altamirano. Sin embargo, en este caso, la Policía Nacional también descartó desde el inicio de las investigaciones la posibilidad de un atentado contra la libertad de expresión y optó por la hipótesis de la motivación patrimonial.

Esta situación resulta preocupante en la medida que actitudes de esta naturaleza determinan que no se tomen en cuenta una serie de elementos importantes que relacionarían estos hechos con una motivación de afectación a la libertad de expresión, impidiendo de esta forma establecer adecuadamente la responsabilidad por estos hechos.

Otro problema recurrente es la dificultad técnica que tienen el Ministerio Público y el Poder Judicial, para afrontar los eventuales conflictos entre la libertad de expresión y el derecho al honor. Si bien este es un problema general de la justicia penal peruana, en el interior del país se expresa con mayor gravedad, como consecuencia de la débil presencia de los mecanismos de control del ejercicio del poder en general y de la función jurisdiccional en particular, el impacto de la crisis económica que se agudiza por las condenas de reparación civil, la presencia de intereses locales poco tolerantes con las críticas, opiniones e informaciones discrepantes que terminan convirtiendo a los procesos por delito contra el honor en mecanismos de autocensura.



Los casos de los periodistas Hugo Meza Layza de Chimbote, así como de Ricardo Bullón Matos con relación a la exigencia de título profesional y colegiación para el ejercicio de la libertad de expresión, constituyen claros ejemplos de esta situación. Así por ejemplo, en el caso del periodista Ricardo Bullón Matos, la jueza Mérida Sotelo Cabrera, a cargo del Primer Juzgado Penal de Huancayo, lo condenó, además de la pena privativa de libertad suspendida, a la pena de *“inhabilitación para ejercer la función periodística por el término de DOS AÑOS”*. Es decir, se prohibió judicialmente al referido periodista el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, constituyendo esta condena un supuesto de censura previa, expresamente prohibida por el inciso 4) del artículo 2º de la Constitución. Esta resolución fue impugnada por el periodista Bullón Matos.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo, a través del Oficio N° DP-DC-99-91, de fecha 3 de setiembre de 1999, presentó un escrito –a manera de *amicus curiae*– ante la Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Junín. En él, se expuso a la referida Sala las razones por las cuales la pena de inhabilitación para el ejercicio del periodismo resultaba incompatible con la prohibición de censura previa establecida tanto en la Constitución como en el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la Opinión Consultiva OC-5/85, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con fecha 13 de noviembre de 1985 y el Informe N° 11/96 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recaído en el caso Martorell. La Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Junín, a través de la sentencia de fecha 15 de setiembre de 1999, declaró nula la sentencia contra Ricardo Bullón Matos, *“en cuanto impone al sentenciado la pena de inhabilitación para el ejercicio del periodismo por el término de dos años”*.

En otro caso, los periodistas Johny Pezo Tello y Rusber Pinedo Burga que laboran en radio *Panamericana* de la ciudad de Yurimaguas, fueron notificados el 26 de setiembre del presente año por la Policía Nacional de dicha localidad, para que *brinden explicaciones* sobre una información periodística difundida por ellos en relación a un operativo antidrogas realizado por la PNP. Los periodistas habrían sostenido que la cantidad de droga decomisada por la PNP era 70 kilos y no 58 que fue la versión oficial. Comisionados de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Lima y la representación defensorial de la ciudad de Iquitos se comunicaron telefónicamente con los tenientes Peláez y Espinoza. Ambos oficiales señalaron que los periodistas Pezo Tello y Pinedo Burga no se encontraban comprendidos en la investigación que motivó la incautación de droga, sino que simplemente fueron citados para que aclararan la información que difundieron a través del medio de comunicación donde laboran.

Sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada al Instituto Prensa y Sociedad – IPYS por el periodista Pezo Tello, él fue confrontado con las personas detenidas en la incautación de droga. Por su parte, de acuerdo a la información proporcionada por IPYS, el Fiscal Antidrogas de San Martín, Leonardo Leo Mendoza, al ser consultado sobre la situación de los periodistas, indicó a dicha institución que Rusber Pinedo *fue excluido de la investigación* por haber reconocido que se apresuró en comentar por la radio especulaciones callejeras sobre la cantidad de droga incautada. Sin embargo, indicó que Johny Pezo *fue comprendido en el proceso* debido a que sigue sosteniendo la versión difundida a través de la radio sobre la cantidad de droga incautada, lo cual implica en un acto irregular a los miembros de la PNP y al propio fiscal que dirigió la incautación de la droga. Asimismo, señaló que el periodista Pezo Tello incurrió en contradicciones y se empeñó en defender a uno de los detenidos afirmando que la PNP y el Ministerio Público se dedicaban a detener a personas humildes, afirmaciones que justificaron la confrontación a la que fue sometido.

Ante esta información, Pezo Tello indicó al IPYS que él sólo se limitó a recibir en su programa radial el testimonio de los familiares de una de las personas detenidas, quienes alegaron su inocencia. A la fecha, la Defensoría del Pueblo viene haciendo un seguimiento constante del presente caso, a fin de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión. En ese contexto, hemos solicitado información al Fiscal Antidrogas de San Martín sobre las explicaciones brindadas al IPYS, tanto sobre la situación jurídica de los periodistas Pezo Tello y Pinedo Burga, así como sobre las razones para comprender a Johny Pezo en las investigaciones.

#### **4. Atentados, coacciones y amenazas**

Una de las conclusiones más preocupantes como consecuencia del trabajo defensorial en materia de libertad de expresión, es que la mayor parte de denuncias sobre agresiones, amenazas, coacciones o algún otro tipo de atentado contra la libertad de expresión, provienen del interior del país. Ello no sólo se advierte de las intervenciones de oficio que realizó la Defensoría del Pueblo, sino además de las quejas presentadas por instituciones de periodistas como la Asociación Nacional de Periodistas – ANP, el Consejo de la Prensa o el Instituto Prensa y Sociedad – IPYS. Así por ejemplo, la Defensoría del Pueblo recibió a través de la *RED* para la protección de periodistas en emergencia a cargo del Instituto Prensa y Sociedad – IPYS, desde el mes de noviembre de 1998 hasta el mes de setiembre del presente año, 151 denuncias sobre afectaciones a la libertad de expresión a través de distintas modalidades.

De este número, 132 fueron reportadas desde provincias<sup>102</sup>. De los 138 casos, en 67 de ellos se denunciaron agresiones físicas y contra bienes de propiedad de medios fundamentalmente radiales, amenazas de muerte, insultos, persecución y/o acoso tanto de miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como a través del Poder Judicial, amenazas de denuncias por terrorismo, presiones, acoso, secuestro, detenciones arbitrarias, robos de material periodístico, chantaje. Ello revela la situación de vulnerabilidad en la que se ejerce la libertad de expresión en el interior del país, a pesar que las cifras señaladas sólo se refieren a denuncias.

Estos casos proceden de distintas zonas del territorio nacional. Así, por ejemplo, el caso del atentado con dinamita a *Red Global* de Puno, la denuncia de atentados contra *Radio Panorama* y el periodista Rómulo Ripa de Andahuaylas, contra *Radio Armonía* y el periodista Alfredo del Carpio Linares de Camaná, el allanamiento de la redacción del semanario *El Clarín* denunciado por Eduardo Cenepo Eljarrat desde Pucallpa, daños a las instalaciones del diario *YA* de Huaraz denunciado por su director Pedro Maguiña Calderón, el atentado contra las instalaciones de *Radio Estudio 99* de Satipo, denunciado por Fernando Santos Rojas, el disparo de bala contra el periodista Angel Duran en Huaraz.

Ante estas denuncias, la Defensoría del Pueblo actuó de acuerdo a las características de cada caso. Así por ejemplo en ocasiones se realizaron coordinaciones con las autoridades policiales, del ministerio Público y del Poder Judicial, así como con las víctimas, instituciones de periodistas y organizaciones no gubernamentales. En otros casos se remitieron solicitudes de información. En ocasiones funcionarios defensoriales se desplazaron hasta el lugar de los hechos, realizando investigaciones defensoriales, labores de mediación con autoridades del Estado, entre otras actuaciones defensoriales destinadas a garantizar la libertad de expresión.

El nivel y la forma de intervención obedeció a una serie de criterios como la actuación subsidiaria de la Defensoría del Pueblo, la gravedad de los hechos, la trascendencia general del problema presentado, el nivel de indefensión, la eficacia de la respuesta de

---

<sup>102</sup> Ver <http://www.geocities.com/IPYSPE>

otras instituciones del Estado, la presencia de una oficina defensorial o la posibilidad inmediata de acceso a la zona, entre otras. Por ello y dada la imposibilidad de presentar al detalle todos los casos en los que la Defensoría del Pueblo actuó, consideramos pertinente desarrollar a manera de ejemplo, los casos de *Red Global* de la ciudad de Puno, *Radio Marañón* de la ciudad de Jaén, así como el caso del periodista Isacc García Villanueva de la ciudad de Tarapoto.

Asimismo, debemos llamar la atención que en acápite específicos se presentan casos similares también verificados en el interior del país, como el de los esposos periodistas Isabel Chumpitaz y José Amaya de Piura y el caso del periodista Tito Pilco Mori verificado en Rioja (ambos tratados en el punto VIII de la Segunda Parte del presente informe ), así como el caso del periodista Johny Pezo Tello sucedido en la ciudad de Yurimaguas (presentado en el punto V de la Tercera Parte del Informe).

#### **4.1. El atentado contra *Red Global* Puno**

En la madrugada del 17 de octubre de 1996, el local de la filial de la estación de televisión *Red Global* en la ciudad de Puno, sufrió un atentado con cargas de dinamita. La explosión ocasionó graves daños materiales tanto en el aludido local como en inmuebles aledaños. Cabe señalar que en el tercer piso de dicho inmueble habitaba con su familia el señor Mariano Portugal Catacora, propietario no sólo del inmueble sino también de las empresas que funcionaban en el mismo, Global Televisión Servis E.I.R.L y Radio Samoa.

En estos hechos se encontraban comprometidos miembros del Ejército Peruano que al momento del atentado cumplían funciones en el Servicio de Inteligencia Nacional, los mismos que de acuerdo a la información recogida por la Defensoría del Pueblo del expediente judicial, no negaron su participación en los hechos, cuestionando más bien su inicial declaración en relación a la persona que actuó como instigador, los móviles del delito, así como la calificación jurídica de los hechos como terrorismo. Asimismo, de la evaluación realizada por la Defensoría del Pueblo, se puede concluir que no encontramos elementos razonables para vincular este atentado a motivaciones distintas a vulnerar la libertad de expresión.

Por su parte, tampoco se han encontrado elementos probatorios e indiciarios que permitan sostener razonablemente, que el atentado se produjo por el ejercicio de la labor periodística local a través de *Radio Samoa* y *Global Televisión Puno*, toda vez que los noticieros locales que se transmitían por estos medios se caracterizaban por ser meramente informativos. En ese sentido, una hipótesis razonable que debió trabajarse exhaustivamente es la que vinculaba el móvil del atentado a impedir la difusión de la programación nacional de *Red Global Televisión*, especialmente de aquella en la cual se ejercía un periodismo crítico de opinión e investigación como el que se desarrollaba en el programa del periodista César Hildebrandt.

De este modo, la investigación y el juzgamiento de estos hechos debieron orientarse a brindar explicaciones razonables y satisfactorias a los legítimos cuestionamientos sobre la existencia de planes de inteligencia destinados a amedrentar a los medios de comunicación. Sin embargo, en el proceso penal ante la justicia ordinaria, se asumió una inadecuada hipótesis de investigación –que el móvil de los ex agentes de inteligencia fue exclusivamente patrimonial– que debilitó sustancialmente las posibilidades de reconstruir la verdad de los hechos judicialmente y atribuir adecuadamente la responsabilidad penal por el atentado.

Todo ello generó una negativa situación sobre la disposición de la justicia para establecer la verdad de los hechos, a la vez que produjo un significativo sentimiento de impunidad. Sobre todo si se tiene en cuenta que a la fecha, el proceso penal, luego de

ser anulado en parte por la Corte Suprema, aún no concluye a nivel de la Sala Penal de la Corte Superior de Puno, mientras el supuesto autor mediato y los supuestos autores materiales se encuentran en libertad.

#### **4.2. El caso de *Radio Marañón* de Jaén**

Otro caso representativo de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión en provincias, es lo ocurrido con *Radio Marañón* de la ciudad de Jaén. Desde los primeros meses del año 1999, los periodistas de este medio recibieron una significativa cantidad de llamadas telefónicas en las que se proferían amenazas de muerte a varios de ellos. Asimismo, durante el mes de marzo, ocho de los diez periodistas del área de programación del citado medio, denunciaron haber sufrido una serie de hurtos aparentemente inconexos. En todos estos casos, los autores sólo sustrajeron bienes de escaso valor, aun cuando tuvieron la posibilidad de llevarse objetos de mayor valor que se encontraban muy cerca de los objetos sustraídos. Sin embargo, el atentado de mayor gravedad lo sufrió el conductor del programa romántico *Punto Corazón*, José Luis Linares Altamirano, quien fue gravemente herido de bala por desconocidos que ingresaron a su domicilio en la madrugada del 18 de marzo del año 1999.

A pesar de la existencia de una serie de elementos probatorios e indiciarios que relacionaban estos hechos con una eventual afectación a la libertad de expresión, la Policía Nacional de Jaén descartó esta hipótesis de trabajo desde el inicio de las investigaciones, tratando las diversas denuncias en forma individual y considerándolas como faltas y delitos contra el patrimonio, independientes. Con relación al atentado contra José Luis Linares Altamirano, la Policía Nacional concluyó que el móvil fue estrictamente patrimonial, investigando los hechos como robo agravado y subsecuentes lesiones graves. De otro lado, la investigación fiscal fue incompleta pues la denuncia fue archivada provisionalmente por el fiscal de la Segunda Fiscalía Provincial de Jaén, remitiendo lo actuado a la Policía Nacional para que amplíe las investigaciones del caso con la finalidad de identificar a los supuestos autores de los hechos denunciados. De esta manera, la investigación no tomó en cuenta todos los elementos existentes que sustentan, razonablemente, la hipótesis según la cual los hechos podrían responder a la intención de amedrentar a los periodistas de dicho medio<sup>103</sup>.

#### **4.3. El caso de Isaac García Villanueva de Tarapoto**

Otro caso que muestra la situación de vulnerabilidad de los periodistas que ejercen su labor en el interior del país es el del periodista Isacc García Villanueva ocurrido en la ciudad de Tarapoto en el contexto de las elecciones municipales de 1998. En este caso, luego de una investigación defensorial, se advirtió la existencia de indicios razonables de presiones efectuadas al periodista Isaac García Villanueva. Dicho periodista grabó el 18 de agosto de 1998, el pedido de apoyo efectuado a los asistentes a un mitín por el entonces Ministro de la Presidencia, ingeniero Tomás González Reátegui. El apoyo solicitado fue a favor de la candidatura a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de San Martín, del señor Rolando Reátegui. El ex-Ministro pidió además apoyar la candidatura del señor William Guerra a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de El Dorado en el poblado de San José de Sisa. Ambos candidatos pertenecían al grupo "*Vamos Vecino*", agrupación política vinculada al gobierno.

---

<sup>103</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 31, "Situación de los derechos humanos en Jaén, Bagua y San Ignacio", Lima, diciembre de 1999.

El periodista García Villanueva denunció periodísticamente, a través del Consejo de la Prensa, la Asociación Nacional de Periodistas y ante la Defensoría del Pueblo, haber sufrido presiones por parte del ex ministro Gonzáles Reátegui, miembros de su seguridad y funcionarios de la Municipalidad de San Martín, para que entregara primero y borrara después, la cinta magnetofónica donde grabó la solicitud de apoyo mencionada. Así, indicó que contra su voluntad fue conducido hasta un inmueble cercano al lugar de la manifestación, donde le obligaron a borrar dicha cinta, logrando salvar una copia de dicho material periodístico, la misma que se hizo pública. Paralelamente a la negativa por parte del ex ministro de haber realizado u ordenado presiones contra el periodista García Villanueva, este ofreció entrevistas periodísticas y se presentó al Congreso de la República, ofreciendo versiones de los hechos que aparentemente constituían una rectificación o contradicción respecto de su denuncia inicial. Sin embargo, existían una serie de elementos probatorios e indiciarios que indicaban lo contrario.

Con relación a la solicitud de apoyo a las candidaturas antes mencionadas, el ex ministro trató de justificar su conducta alegando el ejercicio legítimo de la libertad de expresión. Sin embargo, este tipo de conductas no pueden justificarse alegando el ejercicio de la libertad de opinión. En efecto, este derecho tiene límites para los funcionarios públicos en contextos electorales, pues se trata de preservar otros valores constitucionalmente relevantes como son la igualdad de los candidatos y el libre ejercicio de un voto consciente. Estos hechos no sólo constituyen un exceso en el ejercicio de las atribuciones de un alto funcionario público, sino que además constituyen actos contrarios a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que en los literales b) y e) de su artículo 346°, prohíbe a toda autoridad política o pública, cualquier acto de favorecimiento o propaganda a favor o campaña en contra de determinado candidato o agrupación política. Del mismo modo, este tipo de conductas podrían calificar en el tipo penal previsto en el literal a) del artículo 385° de la Ley N° 26859.

Tal situación motivó la elaboración de un Informe Defensorial<sup>104</sup> que fue remitido al Jurado Nacional de Elecciones y a la Comisión Permanente del Congreso de la República. El Jurado, luego de analizar el informe especial que sobre la materia elaboró la Defensoría del Pueblo, acordó remitir lo actuado al Congreso de la República. La Comisión Permanente del Congreso examinó el informe de la Defensoría del Pueblo, la comunicación remitida por el Jurado Nacional de Elecciones y la defensa del ex-ministro y archivó el caso. Dicha Comisión consideró que no se había infringido la legislación electoral, a pesar de haberse verificado los hechos denunciados.

## **5. Desprestigio de periodistas**

En el interior del país la situación de desprestigio de periodistas adquiere matices especiales que determinan una particular vulnerabilidad. Ello porque junto a los intereses políticos de alcance nacional que se presentan frente a determinados temas, se advierte también la existencia de intereses locales que se sirven de cierta prensa para desprestigiar a otros periodistas y medios caracterizados por ejercer periodismo de investigación y de opinión crítica. Los mecanismos para desprestigiar y agraviar son sustancialmente los mismos a los utilizados en Lima: insultos, información distorsionada, mentiras y cuestionamientos personales, entre otros. Así por ejemplo, en el marco de las agresiones contra los periodistas de *Radio Marañón* de la ciudad de Jaén, el director de este medio de comunicación, Luis Távara Martín, fue víctima de

---

<sup>104</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO, "La libertad de expresión en un contexto electoral: El caso del periodista Isaac García en relación a las declaraciones del ex Ministro de la Presidencia", Serie Informes Defensoriales, N° 24, Lima, febrero de 1999.

una serie de notas periodísticas injuriosas, relacionadas fundamentalmente con su condición de sacerdote. Estas acciones de desprestigio personal estaban destinadas a cuestionar la labor de denuncia que asumen los periodistas de *Radio Marañón* frente a los principales problemas que padece la zona de Jaén.

De otro lado, los primeros días del mes de setiembre de 1998, en el contexto de la campaña electoral municipal, la revista el *Ashishito* de la ciudad de Tarapoto fue objeto de una edición apócrifa. En efecto, en los días indicados, se distribuyó gratuitamente una falsa edición N° 41 del referido medio, la misma que contenía notas periodísticas, comentarios y opiniones radicalmente opuestas a la línea periodística del *Ashishito*, generando el desconcierto entre sus lectores. El citado medio ejercía una línea periodística crítica de la gestión municipal que venía desarrollando en la Municipalidad Provincial de Tarapoto, el candidato a la reelección por la agrupación "Vamos Vecino", Rolando Reátegui Flores, actualmente congresista electo por la Alianza oficialista Perú 2000. La identidad de los autores de esta edición apócrifa de la revista el *Ashishito* no mereció una exhaustiva investigación por parte del Ministerio Público, archivándose la denuncia.

Por su parte, también en el interior del país se verificó la repentina aparición de publicaciones eventuales cuya característica principal era el insulto, la desinformación, la mentira, contra periodistas y personajes de oposición. Así, en el mes de agosto de 1999, circuló en la ciudad de Puno una publicación denominada *La República del Sur bajo*. Situación similar se presentó en la primera semana del mes de noviembre del mismo año en los departamentos de Lambayeque y La Libertad, con el pasquín *Sólido Norte*. Por las mismas fechas se registró en la ciudad de Huacho la publicación *Norte Chico* de similares características<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> FOWKS, Jacqueline. Ob.Cit. p. 76.

## **TERCERA PARTE RESTRICCIONES LEGALES**

Ciertas restricciones a la libertad de expresión también se han presentado en el plano normativo, las cuales motivaron severos cuestionamientos por parte de la opinión pública y, especialmente, de los propios medios de comunicación, exigiendo su modificación. Así, por ejemplo, se cuestionó la vigencia del segundo párrafo del artículo 317° del Código de Procedimientos Penales que, en la práctica, autorizaba una censura judicial. Similar situación se presentó con ocasión de la condena impuesta por la Corte Suprema de Justicia a un periodista imputándole el ejercicio de su profesión sin contar con la colegiación. En esta misma línea, se planteó un debate para tratar de corregir ciertos aspectos de una ley que reguló el derecho de rectificación.

No obstante las situaciones indicadas –que, como se desarrollará a continuación, fueron atendidas a partir del cuestionamiento de la opinión pública e instituciones representativas- aún quedan temas pendientes en el plano normativo, como la derogación del delito de desacato y el de apología del terrorismo, que pueden llegar a afectar principios y derechos constitucionales, así como a la regulación de la actividad de las radios educativas, la cual les impone un trato discriminatorio.

### **I. ELIMINANDO LA CENSURA LEGAL**

#### **1. la derogación del segundo párrafo del artículo 317° del código de procedimientos penales**

Actualmente no existen normas que autoricen en forma expresa la censura ni que fijen controles previos a los medios de comunicación. Dicha situación quedó superada con la derogación del segundo párrafo del artículo 317° del Código de Procedimientos Penales que autorizaba la censura judicial. La derogación de esta norma se produjo como consecuencia de una acción de inconstitucionalidad promovida por el Defensor del Pueblo.

En efecto, el cuestionado artículo debía su texto a una modificación introducida durante el régimen militar –antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1979– por el Decreto Ley N° 22633 del 14 de agosto de 1979, referido a la investigación de delitos cometidos a través de medios de prensa. Señalaba la norma modificada que:

*"formulada la denuncia, y en tanto no se defina la situación jurídica del denunciado o inculpado, las partes no harán uso de los medios de comunicación social para referirse a sus respectivas personas y/o al hecho o dicho imputado, relacionados con el proceso. Si esta prohibición fuere transgredida, el inculpado a que se refiere el párrafo anterior, será considerado como reiterante; y el ofendido, incurrirá en la comisión de delito contra el honor".*

Dicho dispositivo mantuvo su vigencia, pese a que respondía a una concepción incompatible con los principios que inspiraban los textos constitucionales de 1979 y de 1993, en los que se reconoce la libertad de expresión. Ante esta situación, diversos directores de medios de comunicación solicitaron a la Defensoría del Pueblo que interponga una demanda de inconstitucionalidad contra dicha norma.

El Defensor del Pueblo consideró que el cuestionado dispositivo vulneraba el contenido esencial de la libertad de expresión, en la medida que autorizaba una

posible censura judicial –prohibida por el inciso 4) del artículo 2° de la Constitución de 1993–, y afectaba tanto la presunción de inocencia de las personas –consagrada en el artículo 2° inciso 24) literal “e” de la Constitución de 1993–, como los principios constitucionales de culpabilidad –que se deriva de lo dispuesto por los artículos 1° y 3° del texto constitucional– y de legalidad –contenido en el artículo 2° inciso 24) literal “d” de la Constitución.

La demanda fue admitida por el Tribunal Constitucional, pero antes de emitir sentencia, el Congreso dictó la Ley N° 26773, publicada el 18 de abril de 1997, en la que se precisaba que el cuestionado párrafo del artículo 317° del Código de Procedimientos Penales había quedado derogado por efecto de la vigencia de la Constitución de 1993. Ante esta situación, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia del 18 de abril de 1997, consideró que habían desaparecido los motivos que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad, por lo cual la declaró improcedente.

En el presente caso se obtuvo el objetivo deseado, al haber quedado derogado el dispositivo considerado inconstitucional.

## **2. La derogación del Decreto de Alcaldía N° 14-99-DASS de la Municipalidad Distrital de Surco.**

El 31 de diciembre de 1999, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto de Alcaldía N° 14-99-DASS mediante el cual aprobó el "Reglamento para la Realización de Espectáculos Públicos No Deportivos", a aplicarse en su jurisdicción.

En dicho dispositivo, Título Tercero, punto II, denominado "De la Censura Teatral", artículo 64°, se establecía que *"Cuando la Dirección de Servicios Comunes a través de la Sub Dirección de Cultura Educación, Turismo, Recreación y Deportes, en circunstancias especiales juzgue que una obra cuya representación ha sido autorizada pueda despertar pasiones o ideas contrarias al orden público podrá suspender temporal o definitivamente su representación"*. Asimismo, en el artículo 65° señala que *"Cuando la censura encuentre impropio representar o mostrar algunos pasajes o frases de la obra, podrá ordenar se sustituya o suprima dicha parte..."*; y, finalmente, en el artículo 67° expresa que *"La censura declarará las obras aptas para su representación o rechazadas por ofender a la moral o al orden establecido..."*.

La Defensoría del Pueblo llegó a la conclusión de que dicha norma vulneraba los derechos constitucionales previstos en los incisos 4) y 8) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, referidos al derecho a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento a través de la palabra oral o escrita o imagen por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento alguno, bajo responsabilidades de ley, y el derecho a la creación intelectual, artística, técnica o científica, así como a la propiedad sobre dichas obras y a su producto. Además, dichos artículos de la Constitución señalan que el Estado propicia el acceso a la cultura y la fomenta.

Asimismo, consideramos que únicamente para proteger los derechos del niño y adolescente, podría regularse el acceso al espectáculo, mediante restricciones o limitaciones, pero de ninguna manera prohibiendo la exhibición de la obra artística.

En el mismo sentido, consideramos que los principios de un Estado democrático, en el que las personas son moralmente autónomas, no admiten que éste pueda impedir a los ciudadanos difundir o tener acceso a las obras teatrales bajo razones morales o buenas costumbres.



Por lo expuesto, mediante Oficio N° 012-2000/AE de fecha 10 de febrero del 2000, la Defensoría del Pueblo recomendó al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, adoptar las medidas pertinentes a fin que el punto II del Título Tercero del Decreto de Alcaldía N° 014-99-DASS, referido a la "censura teatral", sea modificado por vulnerar el derecho constitucional a la libre expresión artística, contemplado en el numeral 4 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

En respuesta, se dejaron sin efecto los artículos 64°, 65° y 66°, que según nos informó la municipalidad habían sido incluidos por error, y se sustituyó el artículo 67° por el siguiente texto "La Dirección de Servicios Comunales a través de la Sub Dirección de Cultura Educación, Turismo, Recreación y Deportes, clasificará las obras a representarse en: a) aptas para mayores de 18 años y b) aptas para todos, según contengan o no, escenas o pasajes contrarios a la moral de la infancia y la adolescencia, pudiendo suspender temporal o definitivamente el espectáculo de comprobar el ingreso de menores a espectáculos sólo para mayores".

## II. RECTIFICANDO LA REGULACIÓN DE LA RECTIFICACIÓN

La Constitución de 1993 reconoce el derecho de rectificación en el segundo párrafo del inciso 7) de su artículo 2°, al señalar que "*Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o agravada 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*". Al respecto, en abril de 1997, se aprobó la Ley N° 26775, que reguló el ejercicio de este derecho; sin embargo, dicha ley fue cuestionada pues, si bien era técnicamente procedente regular el ejercicio del derecho de rectificación, sus disposiciones no resultaban las más adecuadas al contenido del mismo y a la vigencia de la libertad de expresión.

En efecto, la Ley N° 26775 contenía algunas disposiciones que debían perfeccionarse, siendo las principales observaciones efectuadas las siguientes:

- La norma no precisaba con claridad el rechazo a la rectificación de opiniones;
- Permitía que la solicitud de rectificación fuera dirigida al propietario del medio de comunicación, a falta de su director, estableciendo de esta manera la responsabilidad de los propietarios en un asunto referido a la difusión de informaciones, de competencia exclusiva de los directores de los medios; y,
- Contení una confusa redacción que daba a entender que los medios de comunicación tenían que conformar un Comité de Ética que conociera los casos en los cuales el medio no hubiera cumplido con la rectificación. Esta disposición vulneraba la libertad de asociación por cuanto el referido Comité no sería establecido por la libre voluntad de los medios. Asimismo, trastocaba la esencia del Consejo de la Prensa, órgano de autorregulación establecido consensualmente por los medios de comunicación para velar por el ejercicio de la libertad de expresión y el respeto de la ética periodística, así como para propiciar mecanismos de resolución de conflictos en los casos de informaciones inexactas o agraviantes.

Luego de severos cuestionamientos, que incluyeron los efectuados por la Defensoría del Pueblo, en julio de 1997 se aprobó la Ley N° 26847, que modificó la Ley N° 26775. Por esta vía se introdujeron, entre otras, las siguientes modificaciones: i) se suprimió la referencia al propietario del medio como destinatario de la solicitud de rectificación en ausencia del director; ii) se redujo el plazo para solicitar la rectificación de treinta a quince días naturales posteriores a la publicación o difusión que se pretende rectificar; iii) se incluyó la obligación de consignar en cada edición el nombre del director o de

quien haga sus veces y la dirección donde se edita o emite el medio, que sería el lugar donde debía presentarse la rectificación; iv) se precisó con claridad que la rectificación se refiere sólo a hechos y no a juicios de valor u opiniones; y, v) se eliminó la referencia al Comité de Ética de los medios de comunicación.

En definitiva, la regulación vigente acogió aquellos correctivos que resultaban necesarios para que este mecanismo no constituya una potencial afectación al ejercicio de la libertad de expresión.

### **III. EL CARÁCTER VOLUNTARIO DE LA COLEGIACIÓN DE LOS PERIODISTAS: LOS CASOS ZURITA VILELA, BULLÓN MATOS Y MEZA LAYZA**

La colegiación exigida como un requisito obligatorio para ejercer la profesión de periodista, afecta la libertad de expresión. De esta manera, una interpretación de la Ley 23221– que creó el Colegio de Periodistas del Perú–, así como de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 003-81-COMS, que sea acorde con la libertad de expresión, debía concluir que la colegiación es voluntaria. Por lo demás, así lo había precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985. En tal oportunidad, la Corte sostuvo que las razones que justifican la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden aplicarse al periodismo, pues limitan la libertad de expresión en perjuicio de los no colegiados.

No obstante lo señalado, el 21 de octubre de 1997, la Sala Mixta Descentralizada Itinerante de Puerto Maldonado condenó al periodista Rubén William Zurita Vilela como autor del delito contra la administración pública en la modalidad de ejercicio ilegal de la profesión en agravio del Colegio de Periodistas de Puerto Maldonado y por el delito de desacato, imponiéndole pena efectiva de privación de la libertad por un año. En dicha sentencia se dispuso que *"... está plenamente acreditado que Rubén William Zurita Vilela viene ejerciendo ilegalmente la labor de periodista realizando entrevistas, comentarios editoriales, dando a conocer noticias, etcétera que son de público conocimiento, para todo ello sin contar con la respectiva colegiatura ni poseer el título profesional respectivo"*. El 10 de diciembre de 1997, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República ratificó dicha sentencia.

Ante este hecho, el 19 de febrero de 1998, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Defensorial N° 09-98/DP, recomendando al Congreso de la República que precise que para el ejercicio del periodismo no se requiere la colegiación obligatoria. Luego de dictarse la referida resolución, y ante los constantes cuestionamientos efectuados por los medios de comunicación, así como por diversas instituciones, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 26937, publicada el 31 de marzo de 1998, precisando que la colegiación no era obligatoria para ejercer el periodismo.

Sin embargo, a pesar de la vigencia de la norma señalada, se han presentado casos donde se sigue interpretando tanto a nivel del Ministerio Público como en el Poder Judicial, que la colegiación y poseer un título profesional, constituyen requisitos esenciales para el ejercicio lícito del periodismo. Así, en el caso del periodista Hugo Meza Layza, además del cuestionamiento que le hizo el Ministro del Interior, a través de la Resolución Ministerial N° 0892-99-IN-0103, de fecha 12 de setiembre de 1999, por no contar con título profesional para ejercer el periodismo, fue denunciado en otro caso por el fiscal Jorge Vásquez Paulo de la Tercera Fiscalía Provincial Penal del Santa, por la supuesta comisión del delito de usurpación de títulos. El referido fiscal fundamentó su decisión en el hecho *"que el denunciado desde hace algún tiempo ha venido haciéndose pasar ante las instituciones públicas, privadas y personas particulares, como periodista para recabar información y documentación oficial cuando*

*en realidad no tiene ningún título ni documento que lo acredite como tal, es mas el mismo denunciado refiere que no es periodista”.*

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo presentó a la jueza del Segundo Juzgado Penal de Chimbote, María Luisa Kuo Yin de Silva, un escrito –a manera de *amicus curiae*– exponiendo las razones por las cuales la exigencia de colegiación obligatoria, título profesional o algún otro tipo de acreditación resultaba incompatible con la libertad de expresión de acuerdo al inciso 4) del artículo 2º de la Constitución, la Ley N° 26937 y la Opinión Consultiva OC-5/85, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, se señaló que los artículos del Código Penal que sancionan la usurpación de títulos y el ejercicio ilegal de la profesión debían ser interpretados a la luz de la Constitución, teniendo en cuenta el carácter de derecho fundamental de la libertad de expresión y su especial vinculación con la labor periodística. La diligencia de lectura de sentencia en este caso fue programada para el día 13 de octubre del presente año, habiéndosele notificado al señor Hugo Meza para que concurra a dicha diligencia bajo apercibimiento de ser declarado reo contumaz y ordenar su captura en caso de inasistencia.

Por su parte, en el caso del periodista Ricardo Bullón Matos verificado en la ciudad de Huancayo con fecha 12 de agosto de 1999, el Primer Juzgado Penal de Huancayo a cargo de la jueza Mérida Sotelo Cabrera, lo condenó a dos años de pena privativa de la libertad por la comisión de los delitos de injuria y difamación. En el considerando Undécimo de la referida sentencia se señaló que *“la ponderación de la libertad de expresión e información sobre el honor de los casos ya señalados debe estar únicamente reservada al periodista profesional y el querellado ha manifestado haber realizado estudios de ciencias de la comunicación (...) pero no ha exhibido título alguno, manifestando que la colegiación es voluntaria, lo que no es cierto, pues la Ley veintitrés mil doscientos veintiuno en su artículo segundo señala que, ‘la colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de periodista”.*

Esta sentencia presenta dos problemas de especial gravedad. El primero, es que según el criterio de la referida magistrada, la ponderación del conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor sólo puede realizarse cuando quien ejerce la libertad de expresión es un periodista profesional. Ello equivale a sostener que sólo los periodistas que posean título profesional pueden informar o emitir opiniones sobre asuntos vinculados a la función pública, pues en esta materia siempre existe la posibilidad de afectar el honor ya sea de funcionarios públicos o personas de relevancia pública. Así, según el criterio en cuestión, en todos aquellos casos en los que quien transmite la información no posea título profesional de periodista, el derecho al honor siempre prevalecerá frente a la libertad de expresión. Resulta evidente que este criterio desnaturaliza los alcances de la libertad de expresión, ya que estaría limitando seriamente su ejercicio al otorgar protección constitucional en caso de conflicto con el derecho al honor, sólo a quienes posean título profesional de periodista.

De otro lado, en la sentencia aludida, la magistrada habría incurrido en el delito de prevaricato al señalar que *“manifestando que la colegiación es voluntaria, lo que no es cierto, pues la Ley veintitrés mil doscientos veintiuno en su artículo segundo señala que, ‘la colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de periodista”.* En efecto, esta norma fue expresamente aclarada por la Ley N° 26937, publicada el 31 de marzo de 1998 y por ende vigente al momento de emitirse la sentencia en cuestión. Dicha ley estableció en su artículo 2º que la libertad de expresión puede ser ejercida libremente por toda persona y en su artículo 3º, que la colegiación no es obligatoria para el ejercicio de la profesión periodística, aclarando en su artículo 4º que la colegiación a la que alude la Ley N° 23221 está reservada

únicamente a los periodistas con título profesional para los fines gremiales y profesionales inherentes a su profesión.

Esta resolución fue impugnada por lo que, en consideración a la trascendencia del caso, la Defensoría del Pueblo presentó ante el Presidente de la Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Junín, un escrito a manera de *amicus curiae*. A través de dicho documento se expuso el contenido y límites de la libertad de expresión y su interpretación a partir de la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, así como la incompatibilidad de la colegiación obligatoria y la exigencia de título profesional con el ejercicio de la libertad de expresión, de acuerdo a la Constitución, a la Opinión Consultiva OC-5/85, a la Ley N° 23221 y a la Ley N° 26937. Lamentablemente, la sentencia de la referida Sala Superior –incluso el voto en discordia– no afrontó expresamente el tema, pues simplemente lo obvió. Consideramos que un pronunciamiento de este órgano superior sobre el tema hubiera sido importante.

La sentencia de Tercera Sala Penal de Junín fue impugnada ante la Corte Suprema, cuya Sala Penal “C”, declaró nula e insubsistente la de primera instancia, por haber detectado vicios formales de nulidad, ordenando que el expediente regrese al juez penal para tramitar el proceso de acuerdo a ley.

#### **IV. NECESARIA DEROGACIÓN DEL DELITO DE DESACATO**

La concepción tradicional de la administración pública la presenta como titular de un poder con atribuciones exorbitantes, que se vincula con la ciudadanía a partir de una relación vertical de autoridad y obediencia, orden y acatamiento. Por ello, se entendía que la administración pública y sus funcionarios se hacían acreedores a un respeto o una suerte de “dignidad” que les permitiría ejercer adecuadamente sus funciones, manteniendo esta relación de autoridad y sometimiento.

Este tipo de relación entre la administración pública y los ciudadanos es la que se pretende proteger al tipificar el delito de desacato en el artículo 374° del Código Penal. Según el citado artículo *“el que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años”*. Añade que *“si el ofendido es Presidente de uno de los Poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años”*.

Sin embargo, a partir de los incisos 5) y 20) del artículo 2°, artículo 39°, 119° y 162° de la Constitución, así como del actual desarrollo de la doctrina, la relación entre administración pública y ciudadanía dista mucho de responder al esquema del delito de desacato. En efecto, la administración se encuentra configurada en la Constitución como una organización al servicio de la satisfacción de los intereses ciudadanos, siendo los funcionarios públicos meros gestores de dicha organización. De esta manera, la administración pública se encuentra permanentemente sometida al escrutinio ciudadano en cuyo interés actúa y se organiza, lo cual implica la posibilidad de cuestionamientos constantes y hasta juicios de valor que pueden afectar el honor de algún funcionario público, pero que no por ello se encuentran desprotegidos por la libertad de expresión.

De lo señalado, se advierte que esta concepción de administración pública no resulta compatible con el delito de desacato regulado en el citado artículo 374° del Código Penal. Además, resulta una figura innecesaria pues bastaría la difamación para sancionar penalmente cualquier atentado contra el honor que no cumpla con el test de la posición preferente de la libertad de expresión. En efecto, no existe ninguna justificación dogmática ni de política criminal acorde con la Constitución para dotar a

los funcionarios públicos y de una protección especial en el caso de afectaciones a su derecho al honor.

Es por ello que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual ante la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) correspondiente al año 1994, recomendó en su Capítulo V a los Estados miembros de la OEA en cuyos ordenamientos jurídicos existían leyes de desacato, que las deroguen o modifiquen con el objeto de adecuarlas a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. La Comisión Interamericana hizo dicha recomendación luego de concluir que las leyes de desacato resultan incompatibles con la protección que otorga a la libertad de expresión la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, el primer informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión comparte similares conclusiones.

En consecuencia, debido a la incompatibilidad de la figura del desacato con lo dispuesto por la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, y acogiendo las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial para la Libertad de Expresión, la Defensoría del Pueblo considera que el Congreso de la República debería derogar el delito de desacato previsto en el artículo 374° del Código Penal.

## **V. LOS RIESGOS DE LA SUBSISTENCIA DEL DELITO DE APOLOGÍA DEL TERRORISMO: EL CASO PEZO TELLO**

La tipificación en nuestro ordenamiento jurídico del delito de apología del terrorismo como una figura autónoma, se remonta al Decreto Ley N° 046 del 21 de marzo de 1981. Esta norma fue severamente cuestionada por lo que fue modificada a través de la Ley N° 24651, del 20 de marzo de 1987, norma que excluyó esta figura típica, siendo incorporada nuevamente a través de la Ley N° 24953<sup>106</sup>. Actualmente encontramos que la apología de delitos en general se encuentra tipificada en nuestro sistema normativo en el artículo 316° del Código Penal, contemplando como agravante cuando la apología recae sobre delitos contra la seguridad y tranquilidad públicas. Sin embargo, paralelamente, la figura de la apología del terrorismo, se encuentra regulada como una figura especial en el Decreto Ley N° 25475 del 6 de mayo de 1992. Señala el artículo 7° de este decreto ley que *“será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años el que públicamente a través e cualquier medio hiciere la apología del terrorismo o de la persona que lo hubiere cometido”*.

La citada norma contradice el principio de legalidad estricta previsto en el literal d), inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, toda vez que no establece con la necesaria precisión el objeto sobre el que debe recaer la apología y lo que debe entenderse por ella. En ese sentido, teniendo en cuenta que la apología del terrorismo se materializa a través de la expresión pública de ideas, hechos u opiniones por cualquier medio de comunicación, la significativa imprecisión del artículo 7° del Decreto Ley N° 25475, resulta incompatible con la plena vigencia de la libertad de expresión.

Al cuestionamiento aludido debemos agregar que, debido a la severidad de las normas sobre terrorismo vigentes, esta deficiente regulación del delito de apología del terrorismo genera en la práctica, en muchas zonas del país donde aún se actúa con una lógica de emergencia, una situación de autocensura. De esta manera, tanto los periodistas como la opinión pública en general, prefieren abstenerse de efectuar cualquier referencia a temas relacionados con la subversión, antes de verse expuestos

---

<sup>106</sup> PEÑA CABRERA Raúl, “Terrorismo y ley penal en el Perú”, en Debate Penal, Lima, N° 7,8,9, Año III, pp. 73-74

a la privación de su libertad, tal como le sucedió al periodista Jhony Pezo Tello en la ciudad de Yurimaguas. Afrontar esta problemática resulta importante, independientemente de la casi inexistente actividad terrorista, ya que contrariamente a lo que usualmente se piensa, lejos de dejarse de aplicar, este tipo de normas tienden a aplicarse a conductas que están lejos de su inicial justificación político criminal.

En efecto, en el caso mencionado, el periodista Jhony Pezo Tello dio lectura en un programa radial, bajo amenazas, a un comunicado del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Este hecho motivó tanto la detención del periodista así como la reacción de un grupo de periodistas de dicha ciudad, quienes manifestaron a la Defensoría del Pueblo, su temor a tratar en el futuro temas relacionados con las actividades subversivas.

En el caso del periodista Pezo Tello, se advirtió la apresurada actuación de la policía (que procedió a efectuar la detención sin llevar a cabo una mínima investigación de los hechos), la poco exhaustiva intervención del Fiscal Provincial Mixto de Alto Amazonas (que no advirtió lo desproporcionada e innecesaria que resultaba dicha detención), así como la deficiente investigación de los hechos (toda vez que en mérito exclusivamente al atestado policial se formalizó denuncia penal contra el citado periodista por la supuesta comisión del delito de apología del terrorismo). Todos estos hechos pusieron de manifiesto e incrementaron los riesgos de esta figura penal. Finalmente, luego de estar casi dos meses en prisión, el periodista Pezo Tello obtuvo su libertad.

A partir de este caso y teniendo en cuenta la superación del contexto de extrema violencia en el cual se justificó, el Congreso de la República debería revisar la vigencia de este tipo penal. Para ello debe considerar la existencia del delito de apología previsto en el artículo 316° del Código Penal, así como la experiencia de otros ordenamientos que, como el español, regula la figura de apología como una forma de provocación a la comisión de nuevos delitos.

Sin perjuicio de la necesaria revisión de la vigencia del artículo 7° del Decreto Ley N° 25475 y con el exclusivo ánimo de colaborar con la función jurisdiccional, así como con la defensa y protección de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, el Poder Judicial debería establecer criterios de interpretación de dicha norma, conforme a los tratados sobre derechos humanos y a la Constitución. Así, consideramos que podría interpretarse que el delito de apología debe referirse exclusivamente a delitos de terrorismo ya cometidos y tipificados como tales, así como a sus autores, declarados como tales a través de una sentencia con autoridad de cosa juzgada. Asimismo, en este delito no debe bastar el simple asentimiento o muestra de adhesión hacia los delitos de terrorismo, sino que debe verificarse por parte del autor una voluntad de alabanza, exaltación o ensalzamiento significativos e idóneos para motivar la comisión de nuevos delitos.

## **VI. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS QUE AFECTAN A LAS RADIOS EDUCATIVAS**

La libertad de expresión no sólo la ejercen importantes empresas comerciales cuyo fin primordial es el lucrativo, sino que a la vez existen medios de comunicación, fundamentalmente radiales, cuya misión esencial es de índole educativa. Precisamente uno de los casos presentados a la Defensoría se suscitó debido a la vigencia de un decreto supremo que restringía el funcionamiento de las radios educativas. En efecto, el 26 de marzo de 1998 se publicó el Decreto Supremo N° 005-98-MTC, que modificó el artículo 99° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 006-94-TCC. El artículo modificado establece que los servicios de radiodifusión educativa deberán ser

prestados por personas jurídicas sin fines de lucro y que en ellos no podrá transmitirse ningún tipo de avisos comerciales.

Con dicha modificación se estableció un régimen perjudicial para los servicios de radiodifusión educativa, pues se dispuso que únicamente podrían ser prestados por personas jurídicas sin fines de lucro. De este modo, a diferencia de la regulación existente antes de la modificación, se excluyó a las personas naturales y a las personas jurídicas con fines de lucro, a consecuencia de lo cual se redujo el universo de posibles ofertantes de servicios de radiodifusión educativa. Más grave que lo anterior resulta ser la prohibición de transmitir avisos comerciales, con lo que reducen drásticamente sus posibilidades de generar ingresos propios, viéndose limitados a los que pudieran obtener por auspicios, donaciones o avisos no comerciales. De esta manera, dicha norma ubica a las emisoras educativas bajo un régimen normativo claramente desventajoso respecto de las emisoras comerciales.

Este trato diferenciado, establecido para los servicios educativos de radiodifusión, afecta el principio de igualdad. Efectivamente, el establecimiento de un régimen diferenciado sólo resultaría razonable si ayuda a la mejor realización de la finalidad educativa del servicio, lo cual puede conseguirse con una reglamentación específica de la emisión de los mensajes comerciales –de su frecuencia, oportunidad o duración máxima– con puntuales sanciones ante cualquier incumplimiento. Sin embargo, la prohibición absoluta no resulta racional pues no existe ningún nexo causal entre la ausencia de mensajes comerciales y la calidad educativa (es más, pueden haber avisos comerciales con contenidos educativos). Esta prohibición resulta desproporcionada respecto a la finalidad que persigue y a la diferencia real entre emisiones comerciales y educativas, causando serios perjuicios económicos a las radios educativas, al punto de poner a muchas de ellas en riesgo económico.

Por otro lado, la prohibición a las entidades que prestan servicios de radiodifusión educativa de publicar avisos comerciales, debilita la vigencia de la libertad de expresión de sus responsables. En efecto, el reconocimiento de la libertad de expresión, como el de cualquier otro derecho, implica un deber positivo del Estado de garantizar y promover su ejercicio efectivo, manteniendo las condiciones institucionales necesarias para ello, tal como lo dispone el artículo 44° de la Constitución.

De esta manera, al dificultarse el autofinanciamiento de las empresas de radiodifusión educativa, no sólo se dificulta el ejercicio de la libertad de expresión, sino que se obstaculiza el funcionamiento normal de un importante grupo de medios de comunicación. Esto, además de constituir un injustificable trato desventajoso frente a las emisoras comerciales, se traduce en una perturbación de la libertad de expresión de los responsables de las empresas o entidades de prestación de servicios radioeducativos, contraviniendo claras obligaciones estatales.

A propósito de esta modificación normativa, la Defensoría del Pueblo recibió una solicitud de intervención. Por ello, el 14 de diciembre de 1998, sobre la base de lo indicado en párrafos anteriores, se solicitó al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, que promueva la modificación del artículo 99° del Decreto Supremo N° 005-98-MTC, de manera que se permita que los servicios de radiodifusión educativa puedan ser prestados por personas jurídicas con o sin fines de lucro y que puedan transmitir avisos comerciales sin restricción alguna. Se indicó, asimismo, que dicha modificación podría establecer los controles necesarios para evitar eventuales excesos, siempre que no afecten la libertad de expresión. A la fecha, la cuestionada norma si bien no fue modificada ni derogada tampoco ha sido aplicada, situación que no resulta ser la más adecuada ya que al estar vigente se mantiene el peligro de su eventual aplicación en algún momento.

## **CUARTA PARTE**

### **AUTOREGULACIÓN Y GARANTIAS INSTITUCIONALES PARA LA VIGENCIA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Las afectaciones a la libertad de expresión requieren de adecuados niveles de protección. A ello se ha obligado el Estado peruano en virtud del deber de garantía de los derechos humanos que le corresponde. Sin embargo, ante posibles excesos en el ejercicio de la libertad de expresión, se han venido desarrollando fórmulas distintas a las diseñadas por el Estado que no sólo apuntan a la consecución de fines gremialistas y de protección de la libertad de expresión, sino además a desarrollar mecanismos de autocontrol como el constituido por el Consejo de la Prensa Peruana, a través de un Tribunal de Ética al que se someten sus miembros. Asimismo, se hace necesaria una labor de vigilancia ciudadana de manera que los distintos grupos sociales puedan expresar sus puntos de vista sobre los medios de comunicación. A ello se une la necesidad de garantizar la protección de los periodistas a través de los gremios y de apoyar el pleno desarrollo de una experiencia interesante como la “Red para Periodistas en Emergencia” constituida por el Instituto Prensa y Sociedad.

#### **I. AUTORREGULACIÓN Y CONTROL SOCIAL**

Una interesante respuesta frente a los eventuales excesos cometidos por parte de los medios de comunicación, consiste en que sean ellos mismos quienes establezcan determinadas formas de control con el fin de evitar toda posible interferencia gubernamental. Al respecto se conocen dos modalidades de autorregulación de los medios de prensa, el Defensor del Lector u *Ombudsman* de la Prensa –al interior de cada medio–, y el Consejo de Prensa –organismo externo a cada medio–.

El llamado Defensor del Lector u *Ombudsman* de la prensa aparece a mediados de los años sesenta en la prensa norteamericana, extendiéndose luego a Europa y Latinoamérica. Se trata de una persona independiente, que desarrolla su labor al interior de un periódico y está encargada de recibir las quejas o reclamos que presenten los lectores por los excesos cometidos en el ejercicio de la libertad de expresión de ese medio, tal como por ejemplo sucede en los diarios “*Le Monde*” de París, “*El País*” de Madrid, “*La Vanguardia*” de Barcelona, el “*Folha*” de Sao Paulo y en más de treinta periódicos de los Estados Unidos y algunos muy importantes de América Latina.

##### **1. El Consejo de la Prensa Peruana**

El Consejo de la Prensa es un organismo privado que no forma parte de ningún medio en particular, pero que ha sido creado por éstos con la finalidad de recibir los puntos de vista o reclamaciones de las personas frente a los posibles excesos de la prensa, velar por la ética periodística y defender la libertad de expresión frente a los abusos que puedan cometerse.

En el Perú, en 1997, se constituyó una institución de esta naturaleza que viene cumpliendo un importante papel en defensa de la libertad de expresión en los medios escritos afiliados. Cabe anotar que actualmente no existe ningún mecanismo de autorregulación de la programación de los medios audiovisuales de comunicación, a pesar de la presencia de un organismo gremial como la Asociación de Radio y Televisión del Perú.

El Consejo de la Prensa Peruana tiene por finalidad promover y cautelar el cumplimiento de los principios éticos que deben guiar a la prensa nacional, amparando



los reclamos contra las publicaciones que afecten tales principios, recibiendo y solucionando reclamaciones por informaciones inexactas o que afecten derechos, así como pronunciándose sobre todos aquellos hechos relacionados con la función periodística.

En 1998 se estableció el Tribunal de Ética como órgano de solución de conflictos del Consejo de la Prensa Peruana, compuesto por cinco miembros titulares y dos suplentes. Está encargado de resolver, en última instancia, las solicitudes de rectificación y queja que presenten aquellas personas que resulten afectadas por informaciones (no opiniones) difundidas por la prensa. Asimismo, emite pronunciamientos públicos sobre casos flagrantes de transgresión de valores éticos periodísticos.

Actualmente, el Consejo ha celebrado un convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo para promover y defender el derecho de acceso a la información.

En líneas generales el Consejo de la Prensa Peruana se ha caracterizado por actuar frente a las situaciones que afectan la libertad de expresión en el país, denunciando los sucesos ante la opinión pública y exigiendo a las autoridades o personas involucradas realizar los correctivos necesarios para revertir dichas situaciones. Sin embargo, aún quedan pasos pendientes para fortalecer una institución de esta naturaleza.

## **2. La Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social**

Paralelamente, es posible instituir una entidad de la sociedad civil que a modo de “*veeduría*” u “*observatorio*”, se dedique al seguimiento sistemático de la programación de los medios de comunicación, para velar entre otros temas por la protección de la ética y la dignidad, así como por el respeto de los derechos humanos.

Esta entidad de la sociedad civil podría además realizar investigaciones e informes sobre la materia de sus observaciones. La inversión que esta entidad supondría se justificaría con creces si reparamos en la influencia e importancia de los medios de comunicación, particularmente de la televisión de señal abierta, en muchos de los procesos sociales contemporáneos así como su incidencia directa en la formación de la opinión pública.

Precisamente, por ello en 1999 se constituyó en el Perú la “Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social” que tiene como propósito<sup>107</sup>:

- Sostener mecanismos que le permitan a la ciudadanía expresar sus opiniones, críticas y propuestas, respecto a la oferta de los medios de comunicación masivos.
- Devolver estas opiniones a los profesionales de los medios y a la sociedad en su conjunto, de manera organizada, sistematizada y acompañada de propuestas concretas que posibiliten una interlocución altamente profesional con los responsables de los medios que busque mejorar el tratamiento y los contenidos que son expuestos.

---

<sup>107</sup> VEEDURÍA CIUDADANA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL, Folleto informativo. La Veeduría viene siendo impulsada por instituciones, como la Asociación de Comunicadores Sociales, CALANDRIA; la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios, ASPEC; la Asociación Peruana de Facultades de Comunicación Social, APFACOM; la Comisión Episcopal de Comunicación Social, CONACOS; el Instituto de Defensa Legal, el Foro Educativo, la Defensoría del Pueblo, y a título personal la doctora Lourdes Flores Nano y el congresista Carlos Ferrero. Asimismo, la Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA), ha manifestado su complacencia con dicha iniciativa.

- Contribuir a un real ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a partir del fomento de una comunicación enriquecedora basada en un consumo de medios más analítico y propositivo.

En definitiva, se trata de establecer una relación dialogante entre los medios de comunicación y la ciudadanía, aportando al mejoramiento de la calidad democrática de los medios y a una participación ciudadana más calificada que exija y vele por una comunicación plural, equitativa y respetuosa de los derechos humanos.

La Veeduría hasta el momento ha realizado diversas actividades, formulado puntuales pronunciamientos, así como presentado varios informes. Entre éstos últimos podemos señalar *“Por una televisión de mejor calidad. Sondeo de opinión”* (Lima, enero del 2000), *“Deficiencia Informativa y debilidad democrática. Medios de comunicación y proceso electoral”* (Lima, marzo del 2000), *“Opiniones ciudadanas: hacia una segunda vuelta con equidad informativa”* (Lima, abril del 2000), *“Monitoreo de medios de la primera vuelta electoral. Tratamiento informativo de las noticias en la coyuntura electoral”*. Todo ello conduce a pensar que se trata de un esfuerzo inicial que requiere especial atención y apoyo.

## **II. PROTECCIÓN DE PERIODISTAS**

La participación de la sociedad civil y de los propios periodistas en la búsqueda de mecanismos de protección de la libertad de expresión resulta un hecho de significativa importancia. Ello en la medida que se incorporan mecanismos de garantía adicionales, que muchas veces resultan tener mayor eficacia que los establecidos oficialmente.

En el Perú, tanto a través de los propios gremios de periodistas como de asociaciones civiles creadas por ellos, se han generado importantes mecanismos de protección de la libertad de expresión. En muchos casos estos mecanismos fueron decisivos para prevenir o restablecer afectaciones a la libertad de expresión de algunos periodistas en situaciones de emergencia.

### **1. La Asociación Nacional de Periodistas y el Consejo de la Prensa Peruana**

Una institución que cumple una función muy importante en la protección de periodistas es la Asociación Nacional de Periodistas. Esta organización gremial cuenta con representantes al interior del país que le permiten atender las denuncias sobre atentados contra periodistas. Además, realiza alertas ante situaciones de afectación a la libertad de expresión, las mismas que envía a instituciones internacionales de protección de periodistas, así como a autoridades nacionales. La Defensoría del Pueblo intervino en muchas ocasiones a instancias de la Asociación Nacional de Periodistas ante afectaciones a la libertad de expresión, así como coordinadamente en eventos de promoción de este derecho fundamental. A la fecha, son constantes las relaciones de la Defensoría del Pueblo con la Asociación Nacional de Periodistas en la labor de garantizar la vigencia de la libertad de expresión.

Otra institución a destacar es el Consejo de la Prensa Peruana, la misma que si bien cumple una finalidad esencialmente de autoregulación voluntaria de los medios de prensa que lo integran, en muchas ocasiones su actuación se orienta a la protección de periodistas. Ello sucedió, por ejemplo, en el caso del periodista Isaac García Villanueva, del cual tuvo conocimiento la Defensoría del Pueblo a través de una solicitud de intervención formulada por dicha institución.

## **2. La “RED” del Instituto Prensa y Sociedad**

Por su parte, también existe un mecanismo especializado de protección de periodistas denominado “RED” para la protección de periodistas en emergencia, creada y conducida por el Instituto Prensa y Sociedad - IPYS. La “RED” constituye una de las experiencias más importantes de protección a periodistas dado su eficacia. La “RED” consiste en una central telefónica que se encuentra operativa las 24 horas del día, en la que se atienden las denuncias de periodistas que han sufrido algún atentado o que se encuentren en peligro de ello, como consecuencia de su labor periodística. A su vez la “RED” cuenta con 10 corresponsales al interior del país, situados en zonas que les permiten desplazarse a la mayor cantidad de lugares posibles, tanto en la costa, sierra y selva.

La información recibida a través de la “RED” es procesada e inmediatamente traducida en acciones de protección concretas, entre las que se destacan las alertas enviadas a organismos internacionales de protección a periodistas y a las autoridades nacionales competentes en el tema, entre las que se encuentra, la Defensoría del Pueblo. En ese sentido, resulta importante destacar que desde el 11 de noviembre de 1998, fecha en la que se inauguró la “RED”, hasta el mes de julio del presente año, se han reportado a través de la misma 138 casos de periodistas que denunciaron haber sufrido de una u otra manera, afectaciones contra su libertad de expresión. De todos ellos, 132 casos fueron reportados desde provincias, lo que confirma no sólo la importancia de este mecanismo de protección para los periodistas del interior del país, sino además la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión al interior del país.

## **3. La Relatoría para la libertad de expresión de la OEA**

De otro lado, como consecuencia de la internacionalización de la protección de los derechos humanos, los mecanismos de protección de periodistas no se circunscriben al ámbito nacional. En efecto, tanto a nivel del sistema de naciones unidas como del sistema interamericano, existen mecanismos de protección específicos como la Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y La Relatoría para la Libertad de Expresión de la O.E.A. En ese contexto y dada su especificidad hemisférica, conviene resaltar la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, creada a solicitud de los gobiernos de todo el hemisferio como un órgano permanente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Durante la Segunda Cumbre de Presidentes de las Américas se señaló que la misión principal de esta Relatoría es velar por una real y efectiva libertad de expresión. Ella se encuentra en capacidad de dialogar con los gobiernos de los Estados miembros de la OEA, para solucionar cualquier tipo de situación que afecte la libertad de expresión. A su vez, está facultada para solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas cautelares sobre problemas urgentes que comprometan la vigencia de la libertad de expresión. En el marco de sus funciones, el relator para la libertad de expresión ha visitado varios países del hemisferio entre los que se encuentra el Perú, evaluando en ellos la situación de la libertad de expresión. De otro lado, realizó gestiones directas ante las autoridades del estado peruano como por ejemplo en el caso del periodista Jhony Pezo Tello.

Asimismo, la Relatoría emitió numerosos comunicados de prensa haciendo público rechazo de situaciones de afectación a la libertad de expresión. A su vez, en el Informe de la Comisión Interamericana correspondiente al año 1999, se incluye el Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión correspondiente a dicho año. En él se realiza una evaluación detallada de la situación de la libertad de

expresión en el hemisferio, destacando los países donde existen mayores problemas para el ejercicio de la labor periodística, entre los que lamentablemente se encuentra el Perú.

De este modo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, constituye un mecanismo complementario de protección cuyo conocimiento y uso amerita ser promovido y consolidado.

### **III. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LA POLICIA NACIONAL, EL MINISTERIO PUBLICO Y EL PODER JUDICIAL**

La vigencia de los derechos fundamentales requiere de la existencia de un sistema de justicia eficaz, que brinde protección a las personas que son afectadas en sus derechos, a través de mecanismos ágiles y garantistas, que sean capaces de construir al mismo tiempo soluciones prontas y justas. Lamentablemente, estas características no se verifican en el sistema de justicia peruano que sigue padeciendo antiguos problemas estructurales vinculados a la debilidad institucional frente al poder político, deficiente formación de los jueces, corrupción, inadecuadas condiciones de trabajo, ausencias de mecanismos eficaces de control de la función jurisdiccional, deficiencias normativas, entre otros problemas.

Si bien estos problemas tienen un alcance general y van más allá de la vigencia de la libertad de expresión, en el caso concreto de este derecho fundamental se manifiestan a través de características propias que ameritan ser identificadas y destacadas, en la medida que contribuyen a evaluar el nivel de garantía que brinda el sistema de administración de justicia a la libertad de expresión.

De esta manera, una constante en los casos de afectación a la libertad de expresión a través de la comisión de delitos, es la existencia de serias dificultades en la investigación y el juzgamiento, tanto a nivel de la Policía Nacional, el Ministerio Público como del Poder Judicial, respectivamente. Incluso se ha denunciado la utilización de los órganos jurisdiccionales para afectar la libertad de expresión. Así por ejemplo, el Consejo de la Prensa Peruana el 13 de marzo del 2000 ante la investigación iniciada por el Ministerio Público contra el diario "El Comercio" y la existencia de otros procesos judiciales contra dicho diario, emitió un pronunciamiento informando a la opinión pública *"que mantiene un permanente estado de alerta ante el uso político reiterado de maniobras judiciales que, escudándose tras conflictos de índole empresarial buscan, en la práctica, coartar la libertad de expresión de medios de comunicación independientes."*

Asimismo, un problema que debilita sustancialmente la vigencia de la libertad de expresión en el país, se encuentra vinculado con las escasas posibilidades de investigar adecuadamente los casos de afectación de la libertad de expresión en los que se encuentra involucrado el uso ilegal del poder. Así, la Defensoría del Pueblo pudo comprobar que el sistema de control y persecución penal no responde a las necesidades de investigación que se requiere, por ejemplo, para investigar las actividades secretas de los cuerpos de inteligencia, asegurando los fines legítimos a los que responde el secreto de este tipo de actividades.

De este modo, resulta necesario contar con cuerpos especializados en la investigación de este tipo de delitos (criminalidad gubernamental) adscritos al Ministerio Público, a los que se garantice la independencia respecto del poder investigado. Asimismo, se requiere la incorporación de normas sobre protección de testigos y víctimas, cuyo testimonio constituyen importantes fuentes de prueba. Ello implica también una regulación democrática del secreto de estado que tenga como principio fundamental la

excepcionalidad del mismo, así como del concepto de seguridad nacional que en la actualidad resulta excesivamente amplio.

En ese sentido, resulta cuestionable la investigación fiscal en la denuncia sobre intrusiones telefónicas, así como la instrucción y juzgamiento del atentado contra la filial de Global Televisión en la ciudad de Puno, del caso APRODEV o el de Baruch Ivcher, por citar algunos ejemplos en los que la debilidad de la justicia penal es utilizada por el poder político. En otros casos como la investigación y el juzgamiento de la muerte del periodista Tito Pilco, el tiempo transcurrido en la investigación de los hechos, la omisión de diligencias importantes, los problemas de imparcialidad que se presentaron en las investigaciones preliminares, obedecieron a la influencia de poderes locales y a la ausencia de controles eficaces sobre el desempeño de la función jurisdiccional. Todos estos problemas debilitan la función de prevención general del sistema penal y generan una situación de impunidad que favorece la afectación de los derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Por su parte, como ya se adelantó en el numeral 3) del punto X del presente informe, en las investigaciones sobre denuncias de afectaciones contra medios de comunicación y periodistas, se tiende a excluir como hipótesis válida de trabajo desde el inicio, la eventual afectación de la libertad de expresión e inmediatamente se investiga asumiendo como única hipótesis el móvil patrimonial de los hechos. De otro lado, resulta una constante en la justicia penal peruana, salvo honrosas excepciones, las deficiencias técnicas para resolver adecuadamente el conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor. Así, no se advierte que exista una idea más o menos clara y uniforme sobre el contenido del bien jurídico honor, aludiéndose con este concepto a otros que se caracterizan por su excesiva imprecisión como “reputación”, “respeto merecido”, “buena imagen ganada en la sociedad” entre otros.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo advirtió una tendencia a privilegiar el derecho al honor frente a la libertad de expresión, sin realizar ninguna ponderación de estos derechos fundamentales<sup>108</sup>. Asimismo, en una reciente investigación sobre la jurisprudencia de 30 años de juicios a periodistas en el Perú, se detectaron una serie de problemas técnicos adicionales relacionados al conflicto entre el honor y la libertad de expresión. En efecto, generalmente los jueces exigen la probanza del *animus difamandi* como un elemento del tipo subjetivo distinto del dolo, sin que ello se derive del tipo penal de difamación. De este modo, se utiliza esta supuesta exigencia de acuerdo a la absoluta voluntad del juzgador, verificándose supuestos de arbitrariedad dada su dificultad probatoria. Asimismo, en la referida investigación se determinó que en muchas ocasiones se tramitan denuncias por difamación en agravio de personas jurídicas, a pesar que de acuerdo al Código Penal, las mismas no pueden ser sujeto pasivo del delitos contra el honor, entre otros graves problemas<sup>109</sup>.

El descrédito en la justicia penal con relación a la vigencia de la libertad de expresión generada por esta situación, se extiende a otras especialidades de la actividad jurisdiccional, como es el caso de los mecanismos correctores de las arbitrariedades del poder. Ejemplo de ello es la desconfianza en la función jurisdiccional que realizan los jueces especializados de derecho público del distrito judicial de Lima, quienes tuvieron a su cargo los procesos de amparo contra el señor Baruch Ivcher, que iniciaron el despojo de su canal de televisión. En otros casos la desconfianza en el Poder Judicial se deriva del desconocimiento de la materia, ya que son los propios jueces quienes a través de sus decisiones afectan la libertad de expresión, como lo

---

<sup>108</sup> A similar conclusión llegó el profesor José Ugaz Sánchez-Moreno, luego de realizar una investigación sobre la jurisprudencia de 30 años (1969-1999) de juicios a periodistas en el Perú. Ver UGAZ SÁNCHEZ-MORENO José, Ob. Cit. p. 171.

<sup>109</sup> UGAZ SÁNCHEZ-MORENO José, Ob. Cit., p. 172.

muestran los casos Zurita, Ricardo Bullón Matos, *Red Global Televisión* de Puno, o el de Jhony Pezo Tello.

Esta desconfianza en el Poder Judicial también explicaría que a pesar de la vigencia en nuestro país de una suerte de cultura del “secretismo” por parte de las administraciones públicas, que afecta el derecho de acceso a la información pública previsto en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución, la institución del hábeas data no haya sido utilizada para defender el referido derecho. Esta situación completaría un cuadro sumamente grave para la vigencia de la libertad de expresión y, por lo tanto, debilitaría una de las bases fundamentales del Estado democrático de derecho.

#### **IV. AUSENCIA DE UN EFECTIVO CONTROL DE LOS CUERPOS DE INTELIGENCIA**

En el Perú, los miembros del Servicio de Inteligencia Nacional y del Servicio de Inteligencia del Ejército se han visto comprometidos en varias ocasiones en hechos violatorios de derechos humanos como las muertes en Barrios Altos y en la Universidad “La Cantuta”. En el caso de la libertad de expresión, también se han denunciado afectaciones por parte de estos funcionarios públicos y en algunos casos, como el del atentado contra el local de *Red Global* de la ciudad de Puno, han sido procesados sin que hasta la fecha existan resultados definitivos en la justicia ordinaria que resulta la competente para juzgar este hecho. Asimismo, la investigación sobre las intrusiones telefónicas, cuya autoría se atribuyó a miembros del Servicio de Inteligencia Nacional, no se realizó adecuadamente.

A estos efectos conviene recordar que los cuerpos de inteligencia se encuentran en la esfera de actuación del Poder Ejecutivo, desarrollando sus actividades fundamentalmente de manera secreta, por lo que en toda sociedad democrática, actividades de esta naturaleza están sometidas a mecanismos de control especiales y eficaces. Ello permite no sólo disminuir posibles actuaciones ilegales que afecten derechos fundamentales –entre ellos la libertad de expresión– sino la atribución de responsabilidad cuando efectivamente se verifican afectaciones a los referidos derechos.

Un mecanismo de control importante es la atribución de responsabilidad política por las actividades ilegales de los cuerpos de inteligencia. Sin embargo en nuestro país, a partir de la vigencia del Decreto Ley N° 25635, publicado con fecha 24 de julio de 1992, el Servicio de Inteligencia Nacional no tiene un responsable político, toda vez que de acuerdo al artículo 7° de la referida norma, “*depende directamente del Presidente de la República*”, quien de acuerdo a la Constitución carece de responsabilidad política. Ello resulta particularmente grave, toda vez que el SIN no es una simple dependencia pública, sino que de acuerdo al artículo 7° del Decreto Ley N° 25635, el Servicio de Inteligencia Nacional es el organismo central y rector del Servicio de Inteligencia Nacional – SIN, del cual forman parte los órganos e inteligencia del sector defensa, esto es, los cuerpos de inteligencia de los institutos armados y Policía Nacional.

De este modo, a pesar de que en los hechos el Presidente del Consejo de Ministros responde públicamente por los cuestionamientos al SIN, estrictamente el Presidente del Consejo de Ministros no es responsable político de las actividades de esta entidad, en la medida que no tiene el control funcional de la misma. De este modo, aunque tenga nivel ministerial y su jefe categoría equivalente a la de un Ministro de Estado, el SIN no es un Ministerio ni su jefe un Ministro, por lo que por ejemplo, el Congreso de la República no podría interpellarlo o censurarlo directamente.

De ahí que no resulte extraño que, a pesar de haberse verificado en varias oportunidades casos en los que funcionarios del SIN se encontraban involucrados en la afectación de la libertad de expresión (por ejemplo, el atentado a Red Global Puno) no se haya atribuido responsabilidad política a ningún Ministro de Estado.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo, en el Informe Defensorial N° 30, denominado *“Denuncia sobre actos de hostilización durante la campaña electoral formulada por la Asociación Prensa Libre”*, recomendó a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, que revise la legislación sobre la materia con la finalidad de instituir mecanismos de control eficaces sobre las actividades de los cuerpos de inteligencia. Especialmente, que se modifique el artículo 7° del Decreto Ley N° 25635, con la finalidad de hacer depender al Servicio de Inteligencia Nacional, de un ministro de Estado, a efectos de permitir el control del Congreso a través de la atribución de responsabilidad política.

Sin embargo, la Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, doctora Martha Chávez, a través del Oficio N° 209-99-CDNOII-CR, de fecha 25 de abril del presente año, respondió a dicha recomendación, indicando que –seguramente luego de realizar una interpretación analógica de las normas presupuestarias– el responsable político del SIN era el Presidente del Consejo de Ministros, quien podría responder al Congreso por las actividades de este organismo. Así, se sostiene que como el SIN constituye un pliego presupuestal del sector Presidencia del Consejo de Ministros y por ende depende administrativa y presupuestalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros, entonces el titular de este despacho es el responsable del SIN.

La Defensoría del Pueblo no comparte este criterio fundamentalmente por dos razones. La primera de ellas es porque un tema de tanta importancia como es la atribución de responsabilidad política, no puede estar establecido de manera imprecisa. La atribución de responsabilidad debe ser expresa y no derivar de una interpretación analógica. La segunda objeción tiene que ver con la naturaleza de la responsabilidad política. En efecto, ella sólo es posible atribuir cuando existe dependencia funcional entre el responsable político y la institución o los funcionarios infractores. Así, resulta excesivo que se atribuya responsabilidad política al Presidente del Consejo de Ministros por las actividades del SIN, que es una institución sobre la cual no tiene control funcional. Ello haría que la atribución de responsabilidad política al titular de este despacho sea meramente simbólica.

Si a ello se une la ineficacia de los organismos policiales y jurisdiccionales que carecen de cuerpos especializados para la investigación de los delitos que cometan los servicios de inteligencia, se puede apreciar un preocupante panorama de impunidad frente a estos excesos que han impedido una tutela efectiva de la libertad de expresión. Siendo ello así, la Defensoría del Pueblo seguirá insistiendo en la necesidad de modificar esta situación para contar con controles eficaces tanto administrativos, judiciales como parlamentarios frente a los servicios de inteligencia<sup>110</sup>.

Cabe anotar que el cuestionamiento a los servicios de inteligencia condujo a su inclusión como uno de los temas clave de la agenda planteada por la Misión de la Organización de los Estados Americanos en junio del 2000, para fortalecer la institucionalidad democrática en el país. De esta manera, se propuso poner *“en marcha los mecanismos necesarios y transparentes para ejercer un control civil apropiado de las actividades de los organismos de inteligencia”*, reformar el reglamento del Congreso para *“crear una Comisión que se encargue exclusivamente*

---

<sup>110</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO, “La reforma y el control de los servicios de inteligencia”, Documento de Trabajo, Lima, 2000

*del control de los cuerpos de inteligencia”, así como adecuar “la ley que regula los servicios de inteligencia para poner fin a la participación en actividades que no se relacionen con la seguridad nacional”.*

Precisamente, luego del anuncio presidencial efectuado el 16 de setiembre del 2000 de reducir su periodo de gobierno, realizar nuevas elecciones y desactivar al SIN, en el marco de la Mesa de Diálogo y Concertación para el fortalecimiento de la democracia promovida por la OEA se revisó el proyecto de ley desactivación presentado por el Ejecutivo (Proyecto N° 461/2000–CR). El proyecto fue aprobado por el Congreso de la República con algunas modificaciones y publicado (Ley N° 27351). La norma, además de derogar el Decreto Ley N° 25635, precisó que la desactivación del SIN se realizaría en el plazo de 15 días<sup>111</sup> y estaría a cargo de una comisión integrada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior y un representante de la sociedad civil<sup>112</sup>. Esta comisión rendiría cuenta de sus actividades y decisiones a una Comisión Especial del Congreso de la República.

## **V. La comunidad internacional y la vigencia de la libertad de expresión en el Perú. La resolución de Windsor de la Asamblea General de la OEA**

Como consecuencia del actual orden internacional caracterizado por la vigencia de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, así como de mecanismos de integración tanto a nivel mundial como regional, la preocupación por la vigencia de los derechos fundamentales ya no es más un asunto que sólo compete a los estados, sino que forma parte del interés de la comunidad internacional. De este modo, al igual que en los temas económicos, donde muchas de las más importantes decisiones estatales son determinadas significativamente por centros de decisión supranacionales, en materia de derecho humanos, los estados no pueden invocar su soberanía para incumplir sus obligaciones internacionales de garantizar los derechos fundamentales. Ello es consecuencia de un largo proceso histórico que arribó a un consenso internacional en el sentido que la preocupación por la vigencia de los derechos humanos no es un asunto privativo y excluyente de los estados, sino que compete a la comunidad internacional.

Es por ello que ante muchos de los problemas presentados en el presente informe, diversas organizaciones de defensa y protección de la libertad de expresión en el mundo como Freedom House, el Comité para la Protección de Periodistas – CPJ, la Sociedad Interamericana de Prensa - SIP, el Instituto Internacional de la Prensa - IPI, American Human Rights Watch, entre otros, mostraron permanente preocupación al respecto. Así por ejemplo, comisiones de la SIP visitaron en varias ocasiones el Perú con la finalidad de entrevistarse con las autoridades peruanas y requerir de las mismas acciones concretas frente a denuncias sobre afectaciones a la libertad de expresión. Por su parte, en su informe correspondiente al año 1998, el IPI señaló que en el Perú se verificaba una sistemática campaña de persecución a periodistas. El CPJ señaló en su informe denominado “*Ataques contra la prensa en 1998*” la existencia de evidencias en el Perú sobre una campaña sistemática dirigida por el gobierno contra la prensa, manteniendo este juicio en su informe correspondiente a 1999.

Asimismo, esta misma organización, el 3 de mayo de 1998, difundió una lista de los que consideró como los 10 enemigos de la libertad de expresión en el mundo, en la que incluyó al Presidente de la República, Alberto Fujimori. Por su parte, tanto la Cámara de Representantes como el Senado de los Estados Unidos, aprobaron sendas

---

<sup>111</sup> El plazo de 15 días, inicialmente establecido en la Ley N° 27351, fue ampliado 30 días naturales adicionales, de acuerdo con la Ley N° 27361.

<sup>112</sup> La designación recayó en el profesor universitario Marcial Rubio Correa, que contó con el acuerdo de la mesa de diálogo de la OEA.



resoluciones – Resolución 57 de 4 de octubre de 1998 y Resolución 209 de 8 de noviembre del mismo año, respectivamente – en las que señalaron la existencia de problemas con la libertad de expresión en el Perú. Asimismo, en el ámbito del sistema interamericano de protección, la Relatoría para la Libertad de expresión de la OEA, cuestionó constantemente a través de notas de prensa, declaraciones públicas e informes la debilitada vigencia de la libertad de expresión en el Perú. Así por ejemplo, en su informe correspondiente al año 1999 que se incluyó como el Capítulo V en el Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se señala que:

*“El análisis revela que no se verifican las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresar ideas políticas de oposición o críticas a la gestión de gobierno mediante la prensa. La Comisión considera que las limitaciones creadas por las consecuencias del ejercicio de la libertad de expresión constituyen un obstáculo serio para el normal funcionamiento de la democracia en el Perú.”*

Adicionalmente a ello, un grupo de periodistas que denunciaron ser víctimas de intrusiones telefónicas presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al igual que el señor Genaro Delgado Parker, quien obtuvo medidas cautelares a su favor que hasta la fecha el estado peruano no las cumple. Asimismo, el caso del empresario de televisión Baruch Ivcher Bronstein fue sometido a la Corte Interamericana, denuncia que fue admitida y se encuentra en trámite. Esta continua preocupación de la comunidad internacional sobre los problemas que afronta la vigencia de la libertad de expresión en el Perú, unida a la ausencia de pluralismo informativo y las dificultades de acceso a los medios de comunicación verificados en el reciente proceso electoral, motivaron que la Organización de Estados Americanos incluyera a la vigencia de la libertad de expresión como uno de los temas a ser resueltos en el Perú a propósito del nombramiento de una misión de alto nivel en el Perú que contribuya a fortalecer la institucionalidad democrática.

En efecto, en el marco de su reciente periodo de sesiones realizado en la ciudad de Windsor – Canadá en el mes de junio del presente año, la Asamblea General de la OEA, emitió la Resolución AG/RES. 1753 (XXX-O/00), de fecha 5 de junio, a través de la cual decidió:

*“1. Enviar al Perú de inmediato una Misión integrada por el Presidente de la Asamblea General y el Secretario General de la OEA con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa.”*

En cumplimiento de este mandato, la Misión nombró un representante permanente en el Perú, propiciando la conformación de una mesa de diálogo en la cual se nombraron subcomisiones de trabajo para proponer soluciones concertadas sobre una agenda de temas previamente definidos. Entre estos temas se encuentra la restitución de la nacionalidad peruana y la administración del canal 2 de televisión al señor Baruch Ivcher Bronstein, la restitución de la administración del canal 13 al señor Genaro Delgado Parker, así como la devolución de los equipos embargados a la emisora 1160. A la fecha, una subcomisión de trabajo donde la Defensoría del Pueblo participa con un representante brindando asesoría, viene abordando los temas señalados en el marco de un proceso de avances y retrocesos que reflejan de algún modo, la situación política por la que atraviesa el país.

## V PARTE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### I. CONCLUSIONES

#### *La libertad de expresión: un derecho humano*

1. La libertad de expresión es un derecho fundamental cuya vigencia se encuentra estrechamente vinculada al funcionamiento de una sociedad pluralista, que constituye la base de todo sistema democrático. En ese sentido, la libertad de expresión no sólo encuentra su fundamento en la dignidad del ser humano, en tanto posibilidad de comunicar hechos –que incluye la búsqueda de información, que caracteriza al periodismo de investigación– sino también ideas u opiniones. Además, la libertad de expresión constituye un elemento esencial para la vigencia del sistema democrático, al permitir el intercambio libre y plural de información entre los ciudadanos y ciudadanas, favoreciendo su participación informada en los asuntos públicos y los mecanismos de fiscalización social, que contribuyen a una mejor rendición de cuentas de los asuntos de interés público.
2. Como consecuencia del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y el impacto del mismo en las legislaciones internas, el contenido y alcances de la libertad de expresión ya no pueden ser interpretados exclusivamente desde la Constitución y las leyes. En efecto, de acuerdo a lo establecido por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, la libertad de expresión reconocida en el inciso 4) del artículo 2º de la propia Carta, debe ser interpretada a la luz del artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al artículo 19º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este último caso además, se debe tener especial atención a la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en el ejercicio de su función consultiva como jurisdiccional.
3. El ejercicio de la libertad de expresión no está sujeto a censura previa, sino únicamente a responsabilidades posteriores. De ahí que la propia Constitución en el inciso 4) de su artículo 2º señale que constituye delito toda acción que suspenda o clausure algún medio de comunicación o le impida circular libremente. Adicionalmente, las personas que se consideren afectadas por la difusión de hechos pueden ejercer el derecho de rectificación previsto en el inciso 7) del artículo 2º de la Constitución y regulado en la Ley N° 26847.
4. Los conflictos que se puedan suscitar a propósito del ejercicio de la libertad de expresión, especialmente con el derecho al honor, deben ser afrontados necesariamente desde la perspectiva constitucional y de los tratados sobre la materia, toda vez que se trata de un conflicto de derechos fundamentales. De ahí que las normas penales que protegen el honor deban interpretarse teniendo en cuenta la posición preferente de la libertad de expresión, sobre todo cuando se trate de la difusión de opiniones o hechos vinculados a asuntos o personas públicas, apreciando los aportes que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado al respecto, como por ejemplo la doctrina de la “*real malicia*” en el caso de la difusión de hechos inexactos.
5. A pesar del amplio reconocimiento constitucional de la libertad de expresión y de la adhesión del Perú a los instrumentos internacionales antes referidos, la Defensoría del Pueblo considera que la vigencia de la libertad de expresión en el

Perú encuentra limitaciones insoslayables. La valoración de esta situación no puede reducirse a responder con un simple “sí” o un “no” a la pregunta sobre si *existe o no existe libertad de expresión en el Perú*, con la que usualmente se indaga acerca de la vigencia o no de ese derecho fundamental. Las quejas recibidas e investigadas, así como las actuaciones de oficio realizadas por la Defensoría del Pueblo sugieren que el tema ni siquiera puede ser evaluado con los criterios utilizados en otras épocas, como lo ocurrido durante las dictaduras militares, cuando se confiscaban medios de comunicación, había censura previa o se disponía la prisión o deportación de periodistas.

6. La existencia de una cantidad numerosa de diarios, así como de siete canales de señal abierta con cobertura nacional y numerosas estaciones de radio, no constituyen argumentos suficientes para sostener la plena vigencia de la libertad de expresión en el Perú. Asimismo, la sola existencia de medios y periodistas críticos no constituye señal suficiente para comprobar ello. Tampoco abona en ese sentido, la comprobación de que a pesar de todo han subsistido durante la última década los principales diarios críticos a la gestión del gobierno en el Perú. Frente a ello por ejemplo, encontramos que el impacto multiplicador de los medios electrónicos, especialmente la televisión, han quedado mediatizados en el Perú. De ahí que antes de señalar rotundamente si existe o no libertad de expresión, resulte más exacto sostener que existen graves restricciones en torno al tema, que generan incompatibilidades con un Estado y una sociedad con aspiraciones democráticas.

#### ***Restricciones y amenazas a la libertad de expresión en el Perú***

7. En efecto, junto a la existencia de prensa escrita crítica al gobierno y de actividad radial informativa de buen nivel, conviven en el Perú un conjunto de situaciones y problemas que limitan sustancialmente la vigencia de la libertad de expresión. Si bien algunos de estos problemas pueden ser antiguos en nuestro país, se han agudizado y muchos de ellos son más novedosos y sutiles que en el pasado.
8. Esto ha sido evidenciado no sólo desde un análisis interno sino a nivel internacional. Así por ejemplo, existe una constante crítica y denuncia de afectaciones a la libertad de expresión formuladas por el Relator Especial para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos, el Congreso de los Estados Unidos, la Sociedad Interamericana de Prensa y diversas organizaciones no gubernamentales. Todo ello condujo a que la Resolución N° 1753 aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 5 de junio del 2000 haya dispuesto enviar al Perú una misión de alto nivel para contribuir al fortalecimiento de la democracia y en particular de la libertad de expresión. Precisamente la agenda de propuestas formuladas por la Misión de la OEA contemplaban puntos esenciales para garantizar la vigencia de la libertad de expresión en el Perú.
9. En el Perú rige una antigua “*cultura del secreto*” de la administración pública, la misma que se agudiza dependiendo del carácter más o menos democrático del régimen de gobierno. Esta “*cultura del secreto*” se manifiesta en la actitud de los funcionarios públicos y las autoridades de negar el acceso a información pública a las personas y a los medios de comunicación. Ello contradice el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución, que reconoce el derecho “*a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública*”. Tal situación no sólo afecta a las personas y al ejercicio del periodismo, sino que además, limita las posibilidades de control ciudadano y por ende la rendición de

cuentas de la administración pública, afectando las posibilidades de buen gobierno.

10. De otro lado, la inversión discrecional de la publicidad estatal en los medios de comunicación debilita el ejercicio libre y plural de la libertad de expresión, toda vez que favorece la injerencia gubernamental en la línea periodística de los mismos, diluyendo el Principio N° 7 de la Declaración de Chapultepec. En esta dirección, por ejemplo, si recurrimos a las cifras de publicidad del Estado, notaremos que la inversión, según tarifa impresa, se incrementó de US\$ 29.970.328,64 en 1997 a US\$ 68.869.486,90 en 1999. Es decir, más del doble en tres años, pasando del sexto al primer lugar en inversión publicitaria durante ese lapso, por encima de importantes anunciantes como las compañías de cerveza y los bancos, cuya inversión por el contrario ha disminuido como consecuencia de la recesión económica. La significativa incidencia de la publicidad estatal durante el año 2000 se ha mantenido, de tal manera que, a pesar de haber disminuido drásticamente a partir del mes de junio, el Estado continúa como el primer inversionista del país en el promedio de inversión que va de enero a setiembre del presente año. Ello se explica por el considerable gasto publicitario en marzo de 2000, uno de los lapsos cruciales de la campaña electoral, ascendente a US\$ 12.638.483,98 según tarifa impresa.
11. La televisión concentra un importante porcentaje de la publicidad estatal. El referido porcentaje se ha incrementado entre 1997 y el periodo enero-setiembre de 2000 de 69,64% a 79,34%. Desde 1998, aproximadamente el 60% de dicha inversión se ha destinado a las empresas Frecuencia Latina (canal 2) y América Televisión (canal 4), las cuales han mantenido una línea política muy cercana al Gobierno.
12. Ello se ha visto objetivamente aparejado de la progresiva salida del aire de programas televisivos o radiales de investigación y crítica periodísticas sobre temas políticos. Estos programas contaban con los más destacados periodistas de investigación del país y gozaban de una significativa sintonía y por ende de rentabilidad comercial. Sin embargo, estos periodistas de investigación fueron progresivamente dejando de laborar en los medios de comunicación donde trabajaban. Ello generó como consecuencia la ausencia de pluralismo en la difusión de información y opiniones que se advierte con mayor intensidad en los medios de televisión de señal abierta.
13. Esta situación en los últimos meses ha mostrado algunos síntomas de mejoría como consecuencia de la difusión de algunos programas críticos y plurales. Sin embargo, fue recién luego del anuncio del Presidente de la República el 16 de setiembre de este año, de recortar su periodo presidencial y la desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional, que se advirtió un cambio sustancial en la pluralidad de información y opinión, lo cual constituye una señal importante de la existencia de presiones gubernamentales hacia los medios.
14. Esto también ocurre en ciertos escritos denominado “diarios populares”. La homogeneidad en el contenido y formato es característica de muchos de sus titulares, donde se intenta amedrentar e imputar hechos o cualidades personales injuriantes a personajes de oposición, candidatos o periodistas, sin aportar mayores elementos y, eventualmente, hasta sin ampliación del titular de la portada. Muchos de estos excesos, que técnicamente pueden ser considerados como actos de difamación y que incluso se han trasladado a Internet –por ejemplo con la página web de Aprovech- han sido denunciados y, en ciertos casos, han recibido la absolución del Poder Judicial. Ello ha generado una significativa desconfianza en la eficacia de las garantías judiciales ante los

excesos de la libertad de expresión. De esa manera, se verifica una suerte de utilización de la libertad de expresión contra la libertad de expresión o a favor de la desinformación.

15. Esta desconfianza sobre la eficacia de las garantías judiciales resulta mucho más grave si se tiene en cuenta que en ocasiones es del propio Poder Judicial o del Congreso, de donde provienen los riesgos a la libertad de expresión. A través del Poder Judicial y del Congreso se han formulado requerimientos a periodistas para que revelen sus fuentes de información en el marco de investigaciones sobre denuncias periodísticas. De ahí que el proyecto de ley presentado por la Comisión de Defensa Nacional, Inteligencia y Orden Interno del Congreso para regular la incautación, interceptación e intervención de las comunicaciones, deba merecer mayor discusión y debate, a fin de despejar cualquier duda acerca de la posibilidad de afectar el derecho al secreto a las fuentes de información de los periodistas. En otro caso, la investigación de las denuncias sobre intrusiones telefónicas como forma de seguimiento a periodistas, adolecieron de una serie de deficiencias, tanto a nivel del Congreso de la República como del Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.
16. Especial atención merece la vigencia de la libertad de expresión durante el contexto electoral, ya que vincula este derecho con el de participación política, que supone electores debidamente informados y capaces de escoger entre las opciones que participan en un proceso electoral. En ese sentido, el respeto del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a contar con información plural en los medios de comunicación masiva, en especial la televisión de señal abierta, unido al acceso equitativo de los candidatos a dichos medios constituyen condiciones indispensables para garantizar unas elecciones competitivas. Sin embargo, en las recientes elecciones generales se pudo comprobar que no existieron las condiciones mínimas que garantizaran este acceso equitativo a los medios de comunicación.
17. En estas afectaciones a la libertad de expresión existen indicios importantes que permiten sostener que le ha correspondido una especial responsabilidad a los servicios de inteligencia, vinculados a las Fuerzas Armadas y, en definitiva, al gobierno. Las denuncias sobre seguimientos, interceptaciones telefónicas, presiones, hostilizaciones, modalidades de desinformación de la opinión pública, desprestigio y manipulación de la información y en general “planes” sobre la prensa y los periodistas, han constituido una estrategia de actuación de estos cuerpos de inteligencia y del gobierno que han tratado de adecuar la libertad de expresión a sus propios intereses. Todo ello enmarcado en una concepción de que la libertad de expresión –que busca conocer y transmitir la verdad- se encuentra refrendada con los intereses de quienes detentan el poder que pretenden mostrar “una verdad” que no atente contra sus planes de gobierno.
18. Otro problema que subsiste en el país y que refleja la debilitada vigencia de la libertad de expresión, es la verificación de agresiones contra muchos periodistas –especialmente de investigación– o medios de comunicación. Así, desde el 11 de noviembre de 1998 hasta el mes de setiembre del presente año, el Instituto Prensa y Sociedad a través de la *RED* para la protección de periodistas en emergencia, reportó a la Defensoría del Pueblo 151 denuncias de agresiones contra periodistas o medios de comunicación.
19. Estas agresiones se agudizan en el interior del país, toda vez que el nivel de desprotección es mucho mayor, fundamentalmente como consecuencia la ausencia de controles eficaces sobre la actuación de los funcionarios e

instituciones públicas, entre ellas, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial. A ello se agrega el significativo nivel de vulnerabilidad de los medios de comunicación como consecuencia de los problemas económicos que afectan al país. Otro de los problemas que afronta la libertad de expresión en provincias es la subsistencia de algunas prácticas restrictivas a su ejercicio que tienen como origen la vigencia durante muchos años de regímenes de excepción, a pesar que los mismos fueron suprimidos en casi la totalidad del territorio.

20. Un problema adicional que incide en la vigencia de la libertad de expresión en el interior del país, es la verificación de un “*centralismo informativo*” que consiste en una suerte de preeminencia de la información producida por los medios de la capital sobre los del interior del país. Así, muchos de los problemas o casos noticiosos que se suceden en el interior del país, salvo algunas excepciones de casos muy graves, no son conocidos en Lima o en otras ciudades del país, proyectándose una imagen parcial de la realidad nacional. Este problema se refleja, por ejemplo, en el hecho que cuando se trata el tema de la libertad de expresión, exista una tendencia a observar solamente los problemas que afectan a los medios de comunicación de la capital, relativizando el hecho que en el interior del país también existen periodistas que ejercen la libertad de expresión, en muchos casos en situaciones de significativa vulnerabilidad.

#### ***Restricciones legales subsistentes***

21. El ejercicio de la libertad de expresión también presenta dificultades como consecuencia de la vigencia de algunas normas que no resultan compatibles con este derecho fundamental en el marco de un Estado democrático de Derecho. En efecto, a pesar de la positiva derogación del artículo 317° del Código de Procedimientos Penales que constituía un supuesto de censura previa; de la entrada en vigencia de la Ley N° 26847 que corrigió los errores de la Ley N° 26775 en la regulación del derecho de rectificación; así como de la precisión por parte de la Ley N° 26937 del carácter voluntario de la colegiación y de la titulación académica para ejercer el periodismo, aún subsisten algunos problemas legales.
22. Así, la vigencia del delito de desacato regulado en el artículo 374° del Código Penal, no resulta compatible con la libertad de expresión de acuerdo a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que utiliza la sanción penal para restringir innecesariamente su ámbito de ejercicio, otorgando una sobre protección a los funcionarios públicos, quienes por el contrario deben estar más expuestos al cuestionamiento público de su gestión.
23. Asimismo, la actual regulación del delito de apología del terrorismo en el artículo 7° del Decreto Ley N° 25475, constituye una fuente de peligro constante para la libertad de expresión, toda vez que su significativa imprecisión –que vulnera el principio de legalidad estricta– posibilita la interpretación amplia de este tipo penal, introduciendo importantes niveles de discrecionalidad en su aplicación. La injusta detención del periodista Pezo Tello en aplicación de esta norma constituye una lamentable muestra del peligro que representa este tipo penal para la vigencia de la libertad de expresión, a pesar de la pacificación alcanzada en nuestro país.
24. Por su parte, el Decreto Supremo N° 005-98-MTC, que modificó el artículo 99° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 006-94-TCC, estableciendo que los servicios de radiodifusión educativa deberán ser prestados por personas jurídicas sin fines de

lucro y que en ellos no podrá transmitirse ningún tipo de avisos comerciales, resulta discriminatorio para las radios educativas. En efecto, reduce las posibilidades de oferta de las radios educativas, que deben competir en pie de igualdad y sin privilegio alguno con las radios comerciales. De ahí que a pesar de no haberse aplicado la limitación anotada, su sola vigencia resulta peligrosa para la libertad de expresión de aquellas personas que tengan interés en dedicarse a la emisión radial de programas con contenido educativo.

### ***Autoregulación y defensa de la libertad de expresión***

25. Si bien la plena vigencia de la libertad de expresión constituye una obligación estatal de acuerdo al deber de garantía previsto en el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 44° de la Constitución, también resulta importante la participación y vigilancia de la sociedad civil. No sólo a través de organizaciones gremiales, de protección de periodistas o de ética periodística; sino también de mecanismos de observación ciudadana de los medios de comunicación. Todo ello resulta positivo en la medida en que refuerza la vigencia de este derecho fundamental, posibilitando o favoreciendo el ejercicio ético y responsable de la libertad de expresión con la vigilancia de los lectores, radioescuchas o televidentes.
26. De ahí que resulte positiva la creación del Consejo de la Prensa Peruana y el funcionamiento de su Tribunal de Ética. En esa misma línea resulta importante la creación de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, pues constituye una iniciativa de participación ciudadana que permite a las personas expresar sus opiniones, críticas y propuestas sobre la oferta de los medios masivos de comunicación.
27. También en el ámbito de la protección de periodistas, encontramos que se han generado novedosos e importantes mecanismos en la materia. Así, resulta destacable la labor que cumplen tanto el Consejo de la Prensa y la Asociación Nacional de Periodistas en la protección de periodistas, solicitando muchas veces la intervención de la Defensoría del Pueblo ante las agresiones sufridas. También encontramos un mecanismo especializado en la *“Red para la Protección de Periodistas en Emergencia”* del Instituto Prensa y Sociedad que ha venido cumpliendo una destacada labor.
28. La mencionada red constituye una de las experiencias más importantes de protección a periodistas que sufren amenazas o agresiones, sobre todo para los periodistas del interior del país. Ello se refleja en el hecho que de las 151 denuncias sobre diversos problemas vinculados con afectaciones a la libertad de expresión recibidas por la red desde su creación en noviembre de 1998 hasta el mes de setiembre del presente año, 133 se reportaron desde el interior del país. La red mantiene una coordinación electrónica permanente con la Defensoría del Pueblo, lo que ha permitido en muchas ocasiones actuar de manera conjunta y coordinada obteniendo resultados favorables en la protección de periodistas.
29. Estos mecanismos de protección se complementan con la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos – OEA, que constituye un mecanismo internacional de protección de la libertad de expresión. Ello en la medida que, ante situaciones concretas de peligro o agresiones contra periodistas, puede interceder de manera directa ante las autoridades del más alto nivel de los Estados involucrados. En ese sentido, el conocimiento y la difusión del trabajo de la Relatoría, así como la coordinación con ella, contribuye significativamente a reforzar los mecanismos de protección para el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

30. Lo positivo que resultan estos mecanismos de protección de periodistas y medios de comunicación, que se originan fundamentalmente en iniciativas de la sociedad civil y concretamente en los propios periodistas, no se condice con la eficacia que deben tener los mecanismos estatales destinados a proteger los derechos de las personas. En efecto, junto a problemas estructurales –como la marcada debilidad frente al poder político– que han afectado a la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, se verifican otras limitaciones que se encuentran directamente vinculadas al problema de la necesaria eficacia de las garantías de la libertad de expresión.
31. Así, no existen posibilidades reales de una adecuada investigación –policial, fiscal o judicial- frente a la denuncia de la comisión de delitos destinados a afectar la libertad de expresión, cuando se encuentran involucrados el poder político o los cuerpos de inteligencia del Estado. En otros casos, se advierte una marcada tendencia a descartar como hipótesis de trabajo válida, desde el inicio de las investigaciones e incluso en el juzgamiento, la eventual afectación de la libertad de expresión, acogiendo más bien la hipótesis de móviles patrimoniales, sin existir elementos razonables para ello. De otro lado, existen serias deficiencias técnicas de los jueces cuando se enfrentan al problema del conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor. Así, no tienen una idea clara del contenido del bien jurídico honor, exigen la presencia del *animus difamandi* que no es exigido por el tipo penal, tienden a privilegiar el derecho al honor frente a la libertad de expresión sin ponderar estos derechos, entre otros problemas técnicos como por ejemplo haber dispuesto la aplicación de la pena de inhabilitación a un periodista.
32. A ello se agrega la ausencia de un claro y efectivo control sobre las actividades de los cuerpos de inteligencia, cuyos funcionarios, en muchos casos, se han visto involucrados en afectaciones a la libertad de expresión. Ello ha impedido la atribución de responsabilidades penales y políticas por los excesos de los cuerpos de inteligencia. Además, ha favorecido que se acreciente una justificada sensación de desconfianza en estas instituciones, cuya actividad resulta de suma importancia para todo Estado.
33. Los hechos acaecidos han evidenciado que el servicio de inteligencia es un poder oculto carente de controles que garanticen la protección de los derechos humanos y las instituciones democráticas. Su indebido funcionamiento ha conducido a deslegitimarlo frente a la opinión pública como consecuencia de su asociación con la coerción, corrupción, seguimiento de personas (líderes de oposición, periodistas, militares, etc.) y afectaciones a la libertad de expresión, antes que privilegiar objetivos nacionales y de asesoría técnica al Jefe de Estado. A juicio de la Defensoría del Pueblo, un elemento esencial en toda sociedad democrática es el control frente a los excesos de poder. Por ello, cobra especial relevancia el control fundamentalmente parlamentario de los cuerpos de inteligencia, para garantizar su sujeción a los principios y valores democráticos. En consecuencia, se requiere una reforma que no se agote en la sola desactivación del SIN o en la elaboración de una nueva ley, sino que debe existir la necesaria voluntad política para verificar que el ejercicio de los servicios de inteligencia respete los principios y valores democráticos. Ello sólo ocurrirá cuando se implementen controles administrativos, parlamentarios y judiciales eficientes, que permitan que los excesos sean severamente sancionados.



## II. RECOMENDACIONES

1. **RECOMENDAR** al Congreso de la República la elaboración y aprobación de una ley que desarrolle el derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución, tomando en cuenta los siguientes aspectos:
  - a) Precisar que toda persona es titular de este derecho y que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o en todo caso en el que se disponga.
  - b) Los costos de la búsqueda, reproducción, copia o remisión de la información, serán asumidos por el solicitante mediante el pago de una tasa que no debe exceder del costo del servicio
  - c) Precisar que el plazo para la entrega de la información debe ser razonable y debe establecer sanciones adecuadas a las autoridades que se nieguen a brindar la información solicitada.
  - d) Las excepciones sólo pueden justificarse en la necesidad social imperiosa de proteger otro bien jurídico constitucional. En este sentido, establecer criterios objetivos, que permitan delimitar el concepto de seguridad nacional desde una perspectiva democrática y en función de la protección de la persona humana.
  - e) Establecer al funcionario responsable de determinar una información como materia clasificada, estableciendo el plazo durante el cual se puede mantener clasificada una información y la garantía de un control jurisdiccional.
2. **RECOMENDAR** al Congreso de la República, incorporar en la Ley Orgánica de Elecciones, una regulación específica e integral sobre la publicidad electoral, tanto para el caso de medios privados como del Estado, que garantice el equilibrio entre la libertad de expresión, el derecho a la participación política y la libertad de empresa, teniendo en cuenta lo siguiente:
  - a) Prohibición, desde el momento de la convocatoria a elecciones hasta su conclusión, de emitir publicidad estatal a través de medios televisivos y radiales, públicos y privados, salvo situaciones de estricta necesidad como por ejemplo, anuncios de interés público vinculados al propio proceso electoral o información sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias, y siempre de manera proporcional a los fines perseguidos. La utilización de las excepciones debe estar sujeta a un control posterior por parte del Jurado Nacional de Elecciones, quien ante transgresiones a estos criterios podrá imponer una multa a los funcionarios responsables, sin perjuicio de la responsabilidad política ante el Congreso de ser el caso.
  - b) Prohibición de utilizar en la propaganda electoral, frases, signos u otro tipo de símbolo con los que se identifican las actividades del Estado.
  - c) Ampliar la adquisición de espacios o “franjas electorales” por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales prevista en el artículo 194º de la Ley N° 26859, a los medios de comunicación privados durante las elecciones generales. El contenido de los mensajes y el formato a utilizar no pueden estar sometidos a restricciones de ningún tipo. En ese sentido, la responsabilidad por los mensajes debe recaer exclusivamente en las personas del partido, agrupación o alianza que deciden su difusión.

- d) La contratación de publicidad electoral en los medios de comunicación debe estar sujeta a un límite temporal diario, de manera tal que no se verifiquen excesos que afecten las condiciones de equidad en la que deben participar los candidatos en un proceso electoral. El incumplimiento de este límite debe merecer una sanción por parte del Jurado Nacional de Elecciones, la misma que puede ser desde una multa hasta la suspensión de la publicidad ante reiterados incumplimientos.
- e) Ningún medio de comunicación puede negarse a contratar publicidad electoral, ya que de lo contrario sería objeto de una sanción impuesta por el Jurado Nacional de Elecciones. La sanción podría ser pecuniaria y tener como parámetro el monto que habría cobrado el medio por difundir la publicidad negada, según tarifa impresa.
- f) Las condiciones económicas de los medios de comunicación para la contratación de publicidad electoral, deben ser objetivas y públicas, garantizando el acceso imparcial y equitativo de todas las agrupaciones políticas que participan en una elección, tanto al canal de televisión y emisora radial del Estado como a los medios televisivos y radiales privados.
3. **RECOMENDAR** al Congreso de la República, la revisión de la legislación penal en materia de los delitos contra el honor, adecuándola a la perspectiva objetiva o institucional de la libertad de expresión, recogiendo normativamente la doctrina de la *real malicia*.
4. **EXHORTAR** al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, respetar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cumplimiento de lo resuelto por dicho tribunal con fecha 24 de setiembre de 1999, en sus sentencias sobre competencia en los casos Ivcher Bronstein y Tribunal Constitucional, sentencias N° 54 y N° 55, respectivamente. En ese sentido, **EXHORTAR** al Congreso de la República a través de su Presidenta, que deje sin efecto la Resolución Legislativa N° 27152, de fecha 8 de julio de 1999, a través de la cual aprobó el pretendido retiro del Estado peruano de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
5. **RECOMENDAR** al Congreso de la República la derogación del delito de desacato, regulado en el artículo 374° del Código Penal, toda vez que su vigencia resulta contraria no sólo a la Constitución sino también a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
6. **RECOMENDAR** al Congreso de la República la derogación del delito de apología del terrorismo regulado en el artículo 7° del Decreto Ley N° 25475, pues resulta innecesario a la luz del delito de apología regulado en el artículo 316° del Código Penal, así como contrario al principio de legalidad previsto en el literal d), inciso 24) del artículo 2° de la Constitución.
7. **RECOMENDAR** al Congreso de la República la modificación del Decreto Ley N° 25635, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y **REMITIR** a la Presidenta del Congreso de la República y a la Presidenta de la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia Nacional, el documento de trabajo elaborado por la Defensoría del Pueblo que propone "*La reforma y el control de los servicios de inteligencia*", a través de mecanismos administrativos, parlamentarios y judiciales.
8. **RECOMENDAR** al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que con la cooperación técnica de una institución académica de reconocido

prestigio, desarrolle en todos los distritos judiciales del país, un programa de capacitación de magistrados en materia de interpretación y aplicación de los delitos contra el honor, poniendo especial énfasis cuando se imputa la comisión de los mismos en el marco del ejercicio de la libertad de expresión.

9. **EXHORTAR** a los magistrados del 29º, 30º y 47º juzgados civiles de Lima que conocen los procesos judiciales relacionados con el embargo a los bienes de la empresa radiodifusora Marconi (Radio 1160) de propiedad del señor Genaro Delgado Parker y la administración del Canal 13 donde es accionista, que cumplan con la solicitud de medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con fecha 10 de marzo del presente año. Ello en virtud del principio de *buena fe*, que obliga a los estados partes -y por ende a todos sus funcionarios- de la Convención Americana de Derechos Humanos, a agotar todos sus esfuerzos para cumplir con las recomendaciones y solicitudes de la Comisión Interamericana.
10. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo a que disponga que el Ministro del Interior anule la Resolución Directoral N° 117-97-IN-050100000000, de fecha 11 de julio de 1997, a través de la cual se desconoció la nacionalidad peruana del señor Baruch Ivcher Bonstein. Ello en cumplimiento de la recomendación prevista en el literal A del Informe N° 94-98 de fecha 9 de diciembre de 1998 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, según la cual, el Estado peruano debe restablecer el título de nacionalidad peruana al señor Baruch Ivcher Bronstein y reconocerle en forma plena e incondicional su nacionalidad peruana con todos sus derechos y atributos correspondientes.
11. **RECOMENDAR** al Presidente del Consejo de Ministros la derogación del Decreto Supremo N° 5-99-PCM y el sometimiento de las entidades públicas en la contratación de publicidad, a las reglas generales de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en función de los montos establecidos en la ley anual de presupuesto. Asimismo, **RECOMENDAR** al Presidente del Consejo de Ministros, a que la inversión publicitaria del Estado se realice racionalmente, vale decir, en función de los intereses o fines públicos que guían toda la actuación del Estado.
12. **RECOMENDAR** al Presidente del Consejo de Ministros que la contratación de publicidad estatal tenga en cuenta ciertos principios básicos que emanan de la Constitución. En primer lugar, su deber de defender a la persona humana y respetar su dignidad (artículo 1º de la Constitución); en segundo lugar, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44º) y finalmente respetar lo dispuesto por el artículo 14º del texto constitucional, según el cual, *“los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”*.
13. **RECOMENDAR** al Ministro de Transportes y Comunicaciones la derogación del Decreto Supremo N° 5-98-MTC, en la medida que introduce requisitos discriminatorios para la operación de emisoras radiales educativas.
14. **DISPONER** que la Defensoría Especializada en Asuntos Constitucionales sistematice los quejas e intervenciones de oficio sobre casos vinculados a la libertad de expresión presentados a la Defensoría del Pueblo a nivel nacional a efectos de hacer un seguimiento constante de la vigencia de este derecho fundamental en el país.
15. **REMITIR** el presente informe al:

Presidente de la República  
Presidenta del Congreso de la República  
Presidenta de la Corte Suprema  
Fiscal de la Nación  
Presidente del Tribunal Constitucional  
Presidente del Consejo de Ministros  
Ministro del Interior  
Ministro de Transportes y Comunicaciones  
Secretario General de la Organización de los Estados Americanos  
Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos

## **ANEXOS**

## **ANEXO 1 DECLARACIÓN DE CHAPULTEPEC**

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

### **PREAMBULO**

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

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

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

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

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

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

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

Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible

garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad. Por esto, rechazamos con vehemencia a quienes postulan que libertad y progreso, libertad y orden, libertad y estabilidad, libertad y justicia, libertad y gobernabilidad, son valores contrapuestos.

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

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

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

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

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

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

Políticos que proclaman su fe en la democracia son a menudo intolerantes ante las críticas públicas. Sectores sociales diversos adjudican a la prensa culpas inexistentes.

Jueces con poca visión exigen que los periodistas divulguen fuentes que deben permanecer en reserva. Funcionarios celosos niegan a los ciudadanos acceso a la información pública. Incluso las constituciones de algunos países democráticos contienen ciertos elementos de restricción sobre la prensa.

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

## PRINCIPIOS

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

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

1. No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos
3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.
4. El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.
5. La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa.
6. Los medios de comunicación y los periodistas no deben ser objeto de discriminaciones o favores en razón de lo que escriban o digan.
7. Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.
8. El carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.
9. La credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos. Son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.
10. Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público.



La lucha por la libertad de expresión y de prensa, por cualquier medio, no es tarea de un día; es afán permanente. Se trata de una causa esencial para la democracia y la civilización en nuestro hemisferio. No sólo es baluarte y antídoto contra todo abuso de autoridad: es el aliento cívico de una sociedad. Defenderla día a día es honrar a nuestra historia y dominar nuestro destino. Nos comprometemos con estos principios.

## ANEXO 2

### PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

#### **Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º período ordinario de sesiones**

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión.

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático.

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas.

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el

funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

## **PRINCIPIOS**

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.
4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.
5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.
6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.

7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.
8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.
9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.
10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.
11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.
12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.
13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

## ANEXO 3

### NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

#### DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

**Artículo 19º.-** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión

#### PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

##### Artículo 19º.-

- 1.- Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
- 2.- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 3.- El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por ley y ser necesarias para:
  - a. Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.

#### CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

##### Artículo 13º.-

- 1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 2.- El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- 3.- No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación o la circulación de ideas y opiniones.
- 4.- Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constuya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional

**Artículo 14º.-**

- 1.- Toda persona afectada 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, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
- 2.- En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido.
- 3.- Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

## ANEXO 4

### NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

**Artículo 2º** .- Toda persona tiene derecho: (...)

3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público.
4. 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.  
Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.  
Es 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.
5. 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 exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.
7. Al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar así como a la voz y a la imagen propias.  
Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o 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.
10. Al secreto y a la inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados.  
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. Se guarda secreto de los asuntos ajenos al hecho que motiva su examen.  
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.
18. A mantener reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquiera otra índole, así como a guardar el secreto profesional.

**Artículo 14º**.- (...)

Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

**Artículo 139º**.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

4. La publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley.

Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos, y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, son siempre públicos.

**Artículo 200°.-** Son garantías constitucionales:

2. La acción de amparo, 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, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.  
No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.
3. 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.



## ANEXO 5

### NORMAS PENALES VINCULADAS A LA LIBERTAD DE EXPRESION

#### CODIGO PENAL

**Artículo 130°. Injuria.-** El que ofende o ultraja a una persona con palabras, gestos o vías de hecho, será reprimido con prestación de servicios comunitario de diez a cuarenta jornadas o con sesenta a noventa días-multa.

**Artículo 131°. Calumnia.-** El que atribuye falsamente a otro un delito, será reprimido con noventa a ciento veinte días-multa.

**Artículo 132°. Difamación.-** El que, ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, atribuye a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a ciento veinte días-multa.

Si la difamación se refiere al hecho previsto en el artículo 131°, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de dos años y con noventa a ciento veinte días-multa.

Si el delito se comete por medio del libro, la prensa u otro medio de comunicación social, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y de ciento veinte a trescientos sesenticinco días-multa.

**Artículo 169°. Violación de la libertad de expresión.-** El funcionario público que, abusando de su cargo, suspende o clausura algún medio de comunicación social o impide su circulación o difusión, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36°, incisos 1 y 2.

**Artículo 316°. Delito de apología.-** El que, públicamente, hace la apología de un delito o de la persona que haya sido condenada como su autor o partícipe, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.

Si la apología se hace de delito contra la seguridad y tranquilidad públicas, contra el Estado y la defensa nacional, o contra los Poderes del Estado y el orden constitucional, la pena será no menor de cuatro ni mayor de seis años.

**Artículo 374°. Delito de desacato.-** El que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si el ofendido es Presidente de uno de los Poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.

#### DECRETO LEY N° 25475

**Artículo 7°.- Delito de apología del terrorismo.-** Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años el que públicamente a través de cualquier medio hiciere la apología del terrorismo o de la persona que lo hubiere cometido. El ciudadano peruano que cometa este delito fuera del territorio de la República, además de la pena privativa de libertad, será sancionado con la pérdida de la nacionalidad peruana.

## **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

### **Juicio por delito de imprenta y otros medios de publicidad**

**Artículo 314°.-** Los jueces instructores sustanciarán los procesos por los delitos de calumnia, difamación e injurias, perpetrados por medio de impresos o publicaciones, o prensa, o con escritos, vendidos o exhibidos, o por carteles expuestos al público, o el cinema, la radio, la televisión y otro medio análogo de publicidad, realizando en el término de 8 días, una sumaria investigación y fallarán dentro del término de cinco días, bajo responsabilidad.

Contra la resolución del Juez, hay recurso de apelación; y contra la del Tribunal Correccional, recurso de nulidad. Dichos recursos serán resueltos dentro del término de 10 días.

**Artículo 315°.-** Los jueces instructores, de oficio o a mérito de las denuncias que se formulen, abrirán instrucción contra los que, usando de la prensa periódica u otro de los medios de publicidad mencionados en el Artículo anterior, instiguen al homicidio, robo, incendio u otros estragos; o a delitos contra las comunicaciones públicas o contra las comunicaciones públicas o contra la provisión de agua, luz y fuerza; o inciten a los ciudadanos, partidos o gremios a la lucha armada o a la guerra civil; o a que comentan el delito de sedición.

**Artículo 317°.-** La investigación de los delitos previstos en el Artículo 315°, se sujetará al procedimiento y términos establecidos en el Artículo 314°.

## ANEXO 6

### LEY QUE REGULA EL DERECHO DE RECTIFICACIÓN

#### LEY N° 26847

**Artículo 1°.-** El derecho de rectificación consagrado por el inciso 7) del artículo 2° de la Constitución Política del Estado se ejercita conforme a esta Ley.

**Artículo 2°.-** La persona afectada o, en su caso, su representante legal, ejercerá el derecho de rectificación mediante solicitud cursada por conducto notarial u otro fehaciente al director del órgano de comunicación y a falta de éste a quien haga sus veces, dentro de los quince días naturales posteriores a la publicación o difusión que se propone rectificar. Para este efecto, los medios de comunicación deberán consignar en cada edición o emisión y en espacio destacado el nombre de su director o quien haga sus veces y la dirección donde se edita o emite el medio, lugar donde deberá presentarse la rectificación.

**Artículo 3°.-** La rectificación se efectuará dentro de los siete días siguientes después de recibida la solicitud, si se tratara de órganos de edición o difusión diaria. En los demás casos, en la próxima edición que se hiciera después de ese plazo. Si la persona afectada lo solicita, la rectificación se efectuará el mismo día de la semana y, de ser el caso, a la misma hora en que se difundió la información que la origina en los medios de comunicación no escritos.

**Artículo 4°.-** Si el medio de comunicación social ha rectificado espontáneamente los hechos, no procederá la solicitud. Si esta rectificación no se juzga satisfactoria, la persona afectada, o quien corresponda, pueda hacer uso de los derechos que le son conferidos por la presente ley.

**Artículo 5°.-** La difusión o inserción de la rectificación podrá ser rechazada por el medio de comunicación, en los casos siguientes:

- a. Cuando no tenga relación inmediata con los hechos o las imágenes que le aluden o que exceda lo que estima necesario para corregir los hechos declarados inexactos o perjudiciales para el honor.
- b. Cuando sea injuriosa o contraria a las leyes o a las buenas costumbres.
- c. Cuando se refiera a tercera persona sin causa justificada.
- d. Cuando esté redactada en idioma distinto al de la emisión del programa o de la edición incriminada.
- e. Cuando se vulnere lo dispuesto en el artículo siguiente.

**Artículo 6°.-** La rectificación debe limitarse a los hechos mencionados en la información difundida y en ningún caso puede comprender juicios de valor u opiniones.

**Artículo 7°.-** Si en los plazos señalados en el artículo 3 no se hubiere publicado o difundido la rectificación o se hubiese notificado expresamente por el director o responsable del medio de comunicación social que aquella no será difundida, o se hubiere publicado o divulgado sin respetar lo dispuesto por esta Ley, el afectado podrá interponer la acción de amparo en demanda de tutela de su derecho.

## ANEXO 7

### LEY QUE REGULA EL LIBRE EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA

#### LEY N° 26937

**Artículo 1°.- Vigencia del derecho de libre expresión.** El inciso 4) del artículo 2° de la Constitución garantiza la plena vigencia del derecho de libre expresión del pensamiento, con sujeción a las normas constitucionales vigentes.

**Artículo 2°.- Ejercicio del derecho de libre expresión.** El derecho reconocido según la Constitución, en el artículo precedente, puede ser ejercido libremente por toda persona.

**Artículo 3°.- No obligatoriedad de la colegiación.** La colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista no es obligatoria.

**Artículo 4°.- Exclusividad de la colegiación.** El derecho de colegiación establecido por la Ley N° 23221 está reservado exclusivamente a los periodistas con título profesional, para los fines y beneficios gremiales y profesionales que son inherentes a su profesión.