

CAPÍTULO 1

Tensiones sobre la libertad de expresión en Costa Rica: entre garantías y amenazas del Estado

Giselle Boza Solano*



1.1 Introducción

Si bien Costa Rica no tiene las mismas condiciones alarmantes para el ejercicio de la libertad de prensa que otros países de la región, presenta, en los últimos dos años, algunos indicios de un debilitamiento de las garantías para el trabajo periodístico; aunque mantiene una institucionalidad democrática funcional como garante de esas libertades constitucionales.

En 2023, según la clasificación mundial de la organización Reporteros Sin Fronteras, el país bajó 15 puestos con respecto al año 2022, debido a un marcado retroceso en las condiciones políticas para el ejercicio de la libertad de prensa, producto de los ataques verbales del Gobierno hacia determinados medios y periodistas así como a los problemas para el acceso a la información de interés público. En esa oportunidad, se ubicó en el puesto 23 del ranking, luego de haber ocupado el primer lugar en la región. En el informe correspondiente al 2024, Costa Rica desciende tres puestos más para ubicarse en la posición 26 con una puntuación de 76,13 en libertad de prensa: “Antaño el mejor clasificado de la región, Costa Rica sigue cayendo, debido a las tensiones entre el gobierno y los medios de comunicación”.

Mientras tanto, el informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) consigna que recibió numerosos reportes desde Costa Rica, que indican señalamientos estigmatizantes contra la prensa por parte del presidente y de su funcionariado.

En ese mismo reporte, la Relatoría celebra la resolución de la Sala Constitucional que condena a las autoridades de gobierno por el cierre del Parque Viva del Grupo Nación y recuerda que las presiones direc-

tas o indirectas, desde el Estado, dirigidas a silenciar la labor informativa de la prensa son incompatibles con la libertad de expresión. Para la RELE (2022) “estas resoluciones indican que los pesos y contrapesos en la democracia costarricense se encuentran actuando y las instituciones han funcionado en defensa de los derechos humanos y las decisiones de los altos tribunales han sido acatadas, lo que implica un compromiso de las autoridades con el respeto al Estado de derecho” (párr. 430).

Para 2023, la Relatoría indica en su informe anual, que observó la continuidad de discursos que estigmatizan y desacreditan el trabajo de los medios de comunicación, agresiones y amenazas contra periodistas y la activación de mecanismos institucionales y judiciales con presuntos fines de intimidación a la prensa. Uno de los casos citados es la amenaza de muerte proferida por un seguidor del presidente Chaves contra la periodista Vilma Ibarra y que generó la reacción de la Asamblea Legislativa¹. En ese sentido, la RELE recuerda que “las agresiones cometidas en contra de los periodistas tienen el objetivo de silenciarlos, por lo que constituyen igualmente violaciones al derecho que tiene una sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el estado de derecho” (Rele, 2023, párr. 489).

Asimismo, el organismo califica de preocupante la resolución del Tribunal Penal de Goicoechea del II Circuito Judicial de San José que condenó al periodista Marlon Mora, ex director de Canal 15 de la Universi-

¹ Semanario Universidad, 7 de noviembre de 2023. Diputados condenan amenaza de muerte lanzada por seguidor del presidente Chaves contra periodista Vilma Ibarra. v

Periodista y abogada. Cuenta con una Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica (UCR) y es egresada del Doctorado en Derecho de la misma Universidad. Es investigadora del Centro de Investigación en Comunicación (CICOM), docente de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (ECCC) y coordinadora del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) de la UCR.

dad de Costa Rica por difamación; querrela interpuesta por el ex candidato presidencial, Juan Diego Castro. La Relatoría destaca que el tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión genera indudablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. El organismo hace una instancia al estado costarricense para que considere los estándares sobre libertad de expresión del sistema interamericano de derechos humanos en las siguientes etapas de este proceso penal.

Durante el 2023, el país perdió también tres puntos en su calificación sobre libertad en Internet. Conforme con la organización Freedom House, en su Informe Libertad en la Red, 2023; el país obtuvo una calificación de 85, que lo ubica en el cuarto lugar de los 70 países incluidos en el índice. A pesar de que Costa Rica mantiene uno de los entornos en línea más abiertos, la hostilidad del Gobierno hacia algunos sectores de la prensa y el aumento de la autocensura, entre otros aspectos, debilitaron la posición del país en los últimos 2 años. “En términos generales, los resultados muestran un deterioro de la libertad en la red debido a una serie de acciones y desafíos en materia de libertad de expresión que han surgido en el gobierno del presidente Rodrigo Chaves Robles. Su turbulenta y tensa relación con los principales grupos mediáticos del país, así como su insistencia en atacar a periodistas y medios de comunicación específicos han afectado la calificación global de Costa Rica” (Jiménez, Rodríguez & Martínez, 2023, p. 5).

Eso sí, durante el periodo de análisis, el país avanzó en garantías de tutela para el derecho a la libertad de expresión mediante una sólida jurisprudencia constitucional sobre el derecho de acceso a la información pública y el rechazo a mecanismos de censura indirecta a la libertad de prensa.

De esta forma, en este capítulo se recoge, desde una metodología descriptiva, los principales indicadores, jurisprudencia y propuestas legislativas que se refieren al estado de la libertad de expresión en Costa Rica, durante los dos últimos años.

1.2 Percepciones sobre libertad de expresión y confianza en medios de comunicación

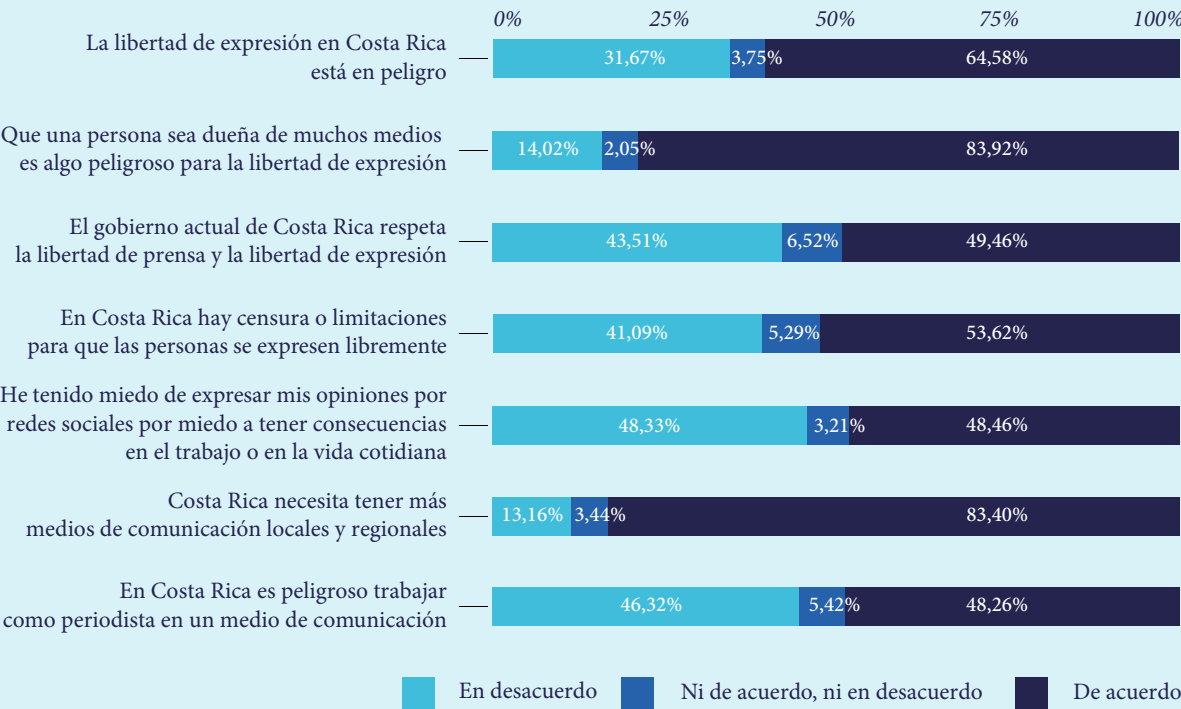
Los datos de la primera encuesta sobre libertad de expresión y confianza en medios de comunicación realizada por el Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) de la Universidad de Costa Rica, con el apoyo del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), en agosto de 2023, muestran una percepción negativa acerca de las garantías para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país².

Aunque el 96% de quienes participaron en la encuesta reconocen que la libertad de expresión es un derecho, un 65,58% señaló estar de acuerdo con la afirmación de que está actualmente en peligro y un 53% indicó que hay censura o limitaciones para expresarse libremente en Costa Rica. Las personas perciben, además, que el entorno digital es inseguro para expresar ideas u opiniones, lo que genera actitudes de autocensura. Al respecto, un 48,46% de quienes respondieron la encuesta indican que han tenido miedo de expresarse en redes sociales por eventuales consecuencias en su trabajo o en su vida cotidiana, un 43% está en desacuerdo con la frase de que el gobierno actual respeta la libertad de expresión, un 83% aboga por más medios de comunicación locales y regionales y un 48% considera que es peligroso trabajar en un medio de comunicación como periodistas (Figura 1.1).

Un contundente porcentaje del 90,8% está en desacuerdo con los ataques u ofensas a periodistas y medios (Figura 1.2), lo que hace suponer una conciencia ciudadana acerca de la importante labor del trabajo periodístico en una democracia. Aunque es clara la pérdida de confianza hacia los medios de comunicación como empresas (67,41% manifiesta un nivel de desconfianza), las personas continúan apoyando la labor de la prensa, pues el 61,41% dice confiar en el trabajo de las personas periodistas (Figura 1.3). Quienes muestran desconfianza hacia los medios consideran que no siempre dicen la verdad o que responden a los intereses de sus dueños.

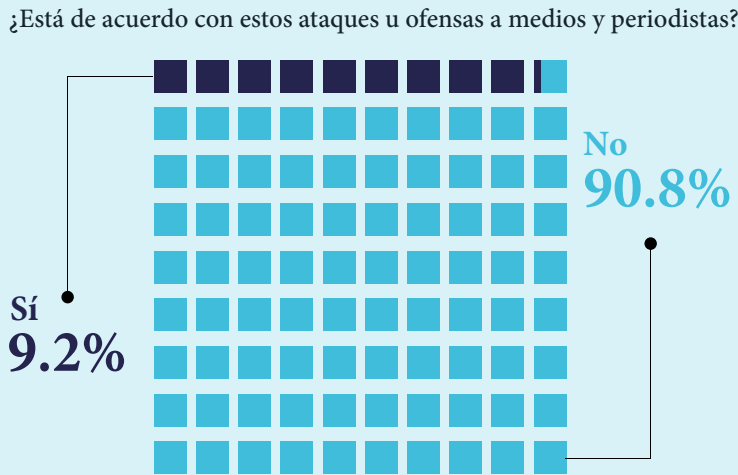
² Esta encuesta se aplicó a personas mayores de 18 años que cuentan con una línea de teléfono celular. El equipo del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) completó 1004 entrevistas telefónicas a personas mayores de 18 años, entre el lunes 28 de agosto y el viernes 1 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://proledi.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Encuesta-de-Libertad-de-Expresio%CC%81n-en-Costa-Rica-2023.pdf>

Figura 1.1 Percepciones sobre libertad de expresión en Costa Rica.



Fuente: PROLEDI-CIEP, 2023. Encuesta sobre libertad de expresión y confianza en medios.

Figura 1.2 Nivel de acuerdo o desacuerdo con ataques a periodistas y medios de comunicación.



Fuente: PROLEDI-CIEP, 2023. Encuesta sobre libertad de expresión y confianza en medios.

Figura 1.3 Nivel de confianza en medios de comunicación y periodistas.



El país comparte con otras naciones centroamericanas, la percepción de que existen formas de censura y autocensura para el trabajo de la prensa. En el Informe del estado de la libertad de expresión y la seguridad del ejercicio periodístico en Centroamérica (2023), elaborado por el Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll, se reporta cómo el 66% de las personas comunicadoras, que respondieron el cuestionario, afirma haber recibido acoso digital por su trabajo. En Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala las personas que respondieron afirmativamente superaron a las que contestaron que no. En general, se menciona la utilización de insultos, sobrenombres y mensajes ofensivos como la principal forma de acoso digital. También señalan la existencia de campañas de difamación diarias en redes sociales dirigidas hacia medios o periodistas, así como la recepción de mensajes en las cuentas de redes sociales y correos electrónicos con un carácter intimidatorio, agresivo o amenazante.

Mientras tanto, en el monitoreo sobre alertas de violación en perjuicio de la libertad de expresión contra periodistas y personas comunicadoras en Costa Rica (2023), elaborado por el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex), revela que en un año se cuadruplicaron la cantidad de alertas pasando de siete (en 2022) a 28. La metodología utilizada en la confección del informe, considera cinco posibles fuentes de agresión:

estatales, no estatales, paraestatales, grupos al margen de la ley y fuentes no identificadas. Los datos revelaron que, de los 38 casos registrados, 28 fueron atribuidos a fuentes estatales, nueve a fuentes no estatales y una sin ningún tipo de fuente de agresión identificada. También se identificaron cinco de las 13 clasificaciones que la metodología contempla respecto al tipo de vulneración. Estas fueron: discurso estigmatizante, restricción al acceso a la información, violación del libre acceso a la información, agresión y condena.

En el mismo sentido, se suma el informe sobre el ejercicio de los derechos humanos en Costa Rica del secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken, que advierte sobre los ataques del presidente Chaves a la prensa. El reporte llama la atención sobre el incremento en los ataques verbales y la intimidación de funcionarios públicos, entre ellos el mandatario, contra la prensa crítica hacia su gestión³.

1.3 Publicidad oficial y libertad de expresión

La tesis del gobierno del presidente Chaves de “democratizar la pauta” generó un debate acerca de los riesgos que comporta el uso de la publicidad estatal para premiar o sancionar líneas editoriales. La de-

³ La Nación, 22 de abril de 2024. Estados Unidos alerta sobre ataques de Rodrigo Chaves a la prensa. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/estados-unidos-alerta-sobre-ataques-de-rodrigo/QJNYRSW4WJFURFXQJOV6N45HMI/story/>

cisión del Ejecutivo de concentrar recursos destinados a la publicidad, de distintas instituciones del Estado, en la agencia del Sinart fue cuestionada por la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y distintos sectores sociales.

En agosto del 2022, la periodista Vilma Ibarra del programa de opinión independiente *Hablando Claro*, que se transmite por Radio Columbia, denunció la existencia de un mensaje de *WhatsApp* enviado por la entonces ministra de Comunicación, Patricia Navarro, a los jerarcas de instituciones del Estado, con la directriz de negarle entrevistas y publicidad estatal a 4 medios de comunicación críticos al Gobierno: *La Nación*, Canal 7, *CRHoy.com* y el programa a cargo de Ibarra⁴. Este caso lo conoció la Sala Constitucional la que, si bien no tuvo por probada la existencia del mensaje, acogió parcialmente el recurso de amparo interpuesto por la periodista, con advertencias al gobierno del presidente Chaves sobre los riesgos de este tipo de prácticas. En noviembre de 2023, la entonces exministra confirmó la veracidad de la directriz⁵.

Para junio de 2023, 14 instituciones públicas habían redireccionado cerca de 8 mil millones de colones para colocar y distribuir pauta del Estado, manejar redes sociales, realizar campañas publicitarias, producir videos y cuñas de radio a la agencia de publicidad del Sinart⁶. El cuestionamiento más recurrente, por parte de los sectores políticos y periodísticos, es que la política del gobierno es asignar más recursos publicitarios a medios de comunicación afines, es decir, la utilización de los recursos públicos para premiar o castigar líneas editoriales; práctica contraria a los estándares interamericanos sobre libertad de expresión⁷. Según la exminis-

tra de Comunicación, Patricia Navarro, la democratización de la pauta del Gobierno “es pagar para que hablen bien de Rodrigo Chaves”⁸.

En septiembre de 2023, la Asamblea Legislativa acordó integrar una comisión investigadora de los contratos de distintas instituciones con esta agencia estatal y de las eventuales presiones para beneficiar a medios de comunicación favorables al Gobierno⁹. En el marco de la investigación, la presidenta ejecutiva de la Junta de Protección Social confirmó que el presidente Chaves giró la orden de sacar el programa *La Rueda de la Fortuna* del Canal 7 de televisión y pautarlo en Canal 13¹⁰, mientras que la exdirectora comercial de Kolbi señaló presiones para contratar a la agencia de publicidad del Sinart y reducir pauta en algunos medios¹¹.

El dictamen de mayoría de la comisión legislativa tiene por demostrado que “la agencia de publicidad de Sinart fue utilizada con la finalidad de concentrar toda la pauta del estado y que fuese politizada con el fin de asignarla a medios afines al Gobierno de la República”.

Tanto el Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información de la Universidad de Costa Rica como el Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva sostienen la necesidad de que el país cuente con un marco regulatorio que establezca criterios técnicos y de interés público en la asignación de la pauta publicitaria¹².

4 Periodista Vilma Ibarra denuncia, en Sala IV, directriz de ministra para negarle entrevistas. *La Nación*, 5 de agosto de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/periodista-vilma-ibarra-denuncia-en-sala-iv/OVE5L42WSFFV-5JWLAYIET24644/story/>

5 Exministra confirma veracidad de orden de suspender publicidad en 4 medios. *La Nación*, 1 de noviembre de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/exministra-confirma-veracidad-de-orden-de/KX5HY3BW4NB5XAFEQ56S-Q3USGM/story/>

6 Sinart concentra contratos de publicidad estatal por € 8.000 millones. *La Nación*, 6 de junio de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sinart-concentra-contratos-de-publicidad-estatal/KXGE7MZFZJE37KXYWKQ-DXV42D4/story/>

7 Sinart invitó al líder antivacunas a ser proveedor único de publicidad del Gobierno. *CRHoy.com*, 26 de mayo 2023. <https://www.crhoy.com/nacionales/sinart-invito-a-lider-antivacunas-a-ser-proveedor-unico-de-publicidad-del-gobierno/>

Diputados ponen el ojo al manejo de publicidad estatal por parte del SINART. *CRHoy.com*, 30 de mayo de 2023. <https://www.crhoy.com/nacionales/videos-diputados-ponen-el-ojo-a-manejo-de-publicidad-estatal-por-parte-del-sinart/>

8 Democratización de pauta del Gobierno es pagar para que hablen bien de Rodrigo Chaves. *La Nación*, 23 de octubre de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/la-democratizacion-de-pauta-del-gobierno-es-pagar/DUL5QPNI-WZCFZNNY322GLAL6RY/story/>

9 Expediente No. 23933. COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS CONTRATACIONES RELACIONADAS CON PUBLICIDAD Y EMPRESAS DE MEDIOS ALTERNATIVOS Y MEDIOS TRADICIONALES, ASÍ COMO PERSONAS FÍSICAS, DONDE SE ENCUENTRA RELACIONADO EL BCIE, EL SINART, LA AGENCIA DE PUBLICIDAD DEL SINART Y LAS DIVERSAS INSTITUCIONES DEL ESTADO QUE HAN HECHO CONTRATACIÓN CON DICHA AGENCIA.

Diputados aprueban crear Comisión para investigar contratos de agencia de publicidad del SINART. *El Observador*, 13 de septiembre de 2023. <https://observador.cr/diputados-aprueban-crear-comision-para-investigar-contratos-de-agencia-de-publicidad-del-sinart/>

10 Esmeralda Britton confirma orden de Rodrigo Chaves: “Se salen de canal 7 y punto”. *La Nación*, 31 de octubre de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/esmeralda-britton-confirma-orden-de-rodrigo-chaves/MXEGSHTE7RHL5A3AZMVJ4346TA/story/?text=Por+Aarón+Sequeira+y+Natasha,y+trasladarlo+a+canal+13>

11 Exdirectora comercial de Kolbi dice que hubo “muchas presiones” para contratar a la agencia de publicidad del SINART y reducir pauta en otros medios. *El Observador*, 13 de noviembre de 2023. <https://observador.cr/exdirectora-comercial-de-kolbi-dice-que-hubo-muchas-presiones-para-contratar-a-la-agencia-de-publicidad-de-sinart-y-reducir-pauta-en-otros-medios/>

12 Boza, Giselle. *La Nación*, 31 de octubre de 2023. Publicidad oficial

1.4 El vencimiento de las concesiones de los servicios de radio y televisión de señal abierta y gratuita

El vencimiento de las frecuencias de radio y televisión llegó sin que el Poder Ejecutivo definiera una posición clara en cuanto a la prórroga de los contratos de concesión o la convocatoria a un concurso público. Solo el filo del vencimiento, el gobierno anunció una ampliación del plazo de vigencia de las concesiones por 15 meses mientras se procede con la apertura del concurso público para la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico¹³.

Según datos de Jiménez (2023) en el país existen aproximadamente 163 frecuencias del espectro radioeléctrico para servicios de radiodifusión sonora o televisiva, de las cuales 139 están concesionadas y 24 se encuentran libres. Estas concesiones vencieron en junio anterior, de acuerdo con los contratos suscritos con los concesionarios por un plazo de vigencia de 20 años, conforme con el Reglamento de Radiocomunicaciones (Decreto Ejecutivo N.º 31608, de 24 de junio de 2004)¹⁴. Este reglamento, ya derogado, establecía que, una vez vencidos los plazos, los concesionarios tendrían derecho a una prórroga automática si lo solicitaran con al menos 3 meses de antelación a su vencimiento.

El Poder Ejecutivo, frente a la presión que implica el vencimiento del plazo de las concesiones y sin tener clara una solución de política pública, atribuyó al órgano regulador los atrasos en la definición¹⁵. De acuerdo con el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), la decisión de promover un concurso público “marca un hito en la democratización del uso del espectro radioeléctrico y en el fortalecimiento de la libertad de pensamiento, de expresión y el acceso a la libre información. Actualmente, el Poder Ejecutivo estudia los dictámenes de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) sobre las solicitudes de

requiere normas para evitar abusos. <https://www.nacion.com/etiqueta/publicidad-oficial/>. Colper defiende publicidad estatal con criterios técnicos y liderazgo de profesionales en comunicación. <https://colper.or.cr/colper-no-tiene-300-medios-de-comunicacion-registrados-copy/>

¹³ <https://www.micitt.go.cr/el-sector-informa/gobierno-de-la-republica-anuncia-historico-concurso-de-frecuencias-de-radio-y-televisión>

¹⁴ Este Reglamento fue derogado por el artículo 180 del Decreto Ejecutivo N.º 34765 del 22 de septiembre de 2008.

¹⁵ Semanario Universidad. Sutel responde al presidente y jerarca del MICITT ante críticas sobre frecuencias de radio y televisión. <https://semanario-universidad.com/pais/sutel-responde-al-presidente-y-jerarca-del-micitt-ante-criticas-sobre-frecuencias-de-radio-y-televisión/>

prórroga planteadas por los concesionarios¹⁶.

Un informe dado a conocer por la Sutel indica que de las 98 solicitudes para ampliar el plazo de la concesión, 69 obtuvieron dictamen positivo, 7 incumplieron algunos requisitos y 22 concesionarios obtuvieron un dictamen negativo (13 en FM, 5 en AM y 4 en televisión)¹⁷.

Sobre la demanda de espectro para servicios de radiodifusión, en septiembre de 2022, el Micitt había solicitado a la Sutel la elaboración de un estudio de necesidad y factibilidad para un eventual proceso concursal. Como parte del procedimiento, el 2 de octubre de ese año se publicó en el diario oficial La Gaceta la consulta pública sobre interés y demanda en las bandas destinadas para este tipo de servicio¹⁸. Uno de los principales hallazgos de la consulta es que existe un exceso de demanda en las bandas de radio FM, ya que se identificaron 99 potenciales operadores interesados, mientras solo existe espacio para 45 emisoras. Además, se presentaron 44 interesados en un canal de televisión y 19 interesados en frecuencias AM.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes demandó al Poder Ejecutivo la ampliación de las concesiones por un plazo suficiente que le permita a la Asamblea Legislativa “discutir una nueva ley, que venga no solo a regular el otorgamiento de las frecuencias de radio y televisión con criterios actuales, razonables en materia técnica y legal; sino también todo lo vinculado a la valoración económica de los cánones”. De acuerdo con este órgano de control, no se cuenta con la claridad requerida acerca de cómo y durante cuánto tiempo se estarían prorrogando dichas concesiones¹⁹.

¹⁶ La Nación. Micitt prorrogará vía decreto concesiones de radio y televisión que expiran este mes. <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/micitt-prorrogara-con-decreto-concesiones-de-radio/AVPIHIVZZ5E65NRF3ZF3OSUGGI/story/>

¹⁷ Semanario Universidad. Sutel remitió dictamen negativo para 22 solicitudes de prórroga por uso de frecuencias de radio y televisión. <https://semanario-universidad.com/pais/sutel-remitio-dictamen-negativo-para-22-solicitudes-de-prorrogas-por-uso-de-frecuencias-de-radio-y-televisión/>

¹⁸ Diario oficial La Gaceta No. 180, del 2 de octubre de 2023.

¹⁹ Prórroga de concesiones de radio y TV es un paso, pero urge una legislación moderna <https://www.dhr.go.cr/index.php/mas/comunicacion/comunicados-de-prensa/prorrogas-de-concesiones-de-radio-y-tv-es-un-paso-pero-urge-una-legislacion-moderna>

1.5 Jurisprudencia de la Sala Constitucional confirma estándares interamericanos sobre libertad de expresión

La tensa relación prensa-gobierno motivó que la Sala Constitucional dictara una serie de resoluciones relevantes sobre el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información de interés público, en las que figuran como recurrentes periodistas de distintos medios de comunicación del país. El órgano jurisdiccional incorpora, en estas resoluciones, importantes estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, como la prohibición a los Estados de utilizar mecanismos de restricción indirecta de la libertad de expresión, los riesgos para el ejercicio periodístico de los ataques verbales de las autoridades públicas o la mayor tolerancia hacia la crítica que deben exhibir quienes ocupan puestos públicos.

1.5.1 Los mecanismos de censura velada son inadmisibles en un Estado de Derecho

Durante el periodo de análisis, la sentencia con mayor resonancia fue la que resolvió el asunto del cierre del Parque Viva del Grupo Nación por parte del Poder Ejecutivo. En esta resolución, el Tribunal Constitucional, al declarar con lugar el recurso de amparo interpuesto por periodistas del medio de comunicación, consideró que el cierre de este negocio comercial se utilizó, por parte del gobierno, como un mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión (censura velada).

Para el órgano jurisdiccional, la orden sanitaria, calificada como arbitraria y desproporcionada, se dispuso en el contexto de una serie de ataques del presidente Chaves al periódico La Nación como consecuencia de la cobertura periodística del medio a temas como las acusaciones por acoso sexual en el Banco Mundial o las denuncias por una aparente estructura paralela de financiamiento de la campaña electoral del hoy mandatario.

...la restricción a la libertad de expresión en este tipo de situaciones no sólo afecta al medio de comunicación (persona jurídica), sino también a las personas naturales (desde accionistas hasta los periodistas que allí laboran). Concomitantemente, es claro que el cierre de Parque Viva,

según los términos acá expuestos, se traduce también en una especie de llamada de atención o de advertencia para el medio de comunicación Diario La Nación en virtud de su línea editorial, pretendiéndose con esto su giro a favor del gobierno o, simplemente, producir un efecto disuasivo o atemorizador y, con ello, callar o aplacar por completo las voces de su director y de los periodistas. Un claro e incuestionable aviso girado al Periódico La Nación para que se abstenga de incurrir en los hechos ya descritos, sea, la publicación de noticias que perjudiquen la imagen del mandatario o del gobierno en general. Se castiga, entonces, por lo ya publicado y dado a conocer respecto al mandatario, su partido político y su forma de pretender gobernar, pero, también, se gira una advertencia para que este tipo de noticias no se vuelvan a divulgar a la ciudadanía. Además, es importante hacer notar que este mensaje amenazante que atenta contra la libertad de expresión no sólo se envía al Diario La Nación, sino, también, peligrosamente, al resto de medios de comunicación del país que osen publicar alguna noticia en contra del Presidente y de su gobierno. (Sala Constitucional, Resolución No. 25167-2022).

La Sala sostiene que el cierre de Parque Viva se llevó a cabo con abuso de poder, a través de un mecanismo indirecto (disfrazado de acción legítima), con un propósito claramente distinto al que se señaló, tanto en la orden sanitaria como ante la Sala Constitucional. “...nos encontramos frente a lo que este Tribunal ya ha denominado (...) una forma perversa y antidemocrática de utilizar el poder del Estado para dirigir la opinión, según un sistema de “premio o castigo”, a quienes ejercen la libertad de prensa y libre expresión garantizada constitucional y convencionalmente” (Sala Constitucional, 2022).

1.5.2 La prohibición de dar declaraciones a la prensa es violatoria de la libertad de expresión

En otra de las sentencias relevantes, la Sala Constitucional declara parcialmente con lugar un recurso de amparo, interpuesto por un periodista contra la entonces ministra de Salud, por un oficio en el que se ordenaba que las personas funcionarias de la insti-

tución no brindaran declaraciones a la prensa sin antes contar con la autorización del despacho de la jerarca. La resolución indica que

...aunque es cierto que la política de comunicación define las vocerías, entendiéndolas como las personas o designadas para expresar pública y oficialmente la posición, criterio o reflexión de una institución, también es lo cierto que todo funcionario público tiene el derecho de compartir su visión particular y personal con respecto al funcionamiento de la institución, así como a suministrar información que considere relevante para prevenir, detectar o erradicar actos contrarios a los principios y normas éticas, de buen manejo de los fondos públicos y de buen funcionamiento del ejercicio de la función pública o la prestación de un servicio público...(Sala Constitucional, Resolución N°.23075-2022, párr. VII).

La tesis de la Sala es que esta parte de la disposición administrativa de la ministra vulnera el derecho de acceso a la información pública y la libertad de prensa del periodista recurrente, así como la libertad de expresión de las personas funcionarias.

1.5.3. Los gobiernos deben abstenerse de prácticas que obstaculizan el acceso a la información pública

El Tribunal constitucional conoció también del amparo interpuesto por la periodista Vilma Ibarra del programa Hablando Claro de Radio Columbia por un comunicado emitido, vía WhatsApp, por la entonces ministra de Comunicación y dirigido a las personas jefes de Gobierno en el que se les instaba a suspender, con carácter de urgencia, todo tipo de publicidad estatal a los medios Amelia Rueda, La Nación, CRHoy y Canal 7. Asimismo, en ese comunicado se les instaba, con carácter de urgencia, a no participar en entrevistas en Hablando Claro y Amelia Rueda.

Si bien la Sala no tuvo por demostrada la existencia de la orden o directriz que cuestiona la recurrente²⁰, si recuerda al gobierno que:

...las prácticas que obstaculizan el acceso a la información, como lo es el impedir informar

sobre determinados eventos o decisiones, rehusarse a brindar entrevistas a diversos medios de comunicación, no invitarlos a formar parte de conferencias o ruedas de prensa, limitarles la publicidad, impedir el acceso a insumos necesarios para la divulgación, entre otras variables relacionadas con la censura directa o indirecta, no pueden ni deben ser avaladas por un Tribunal Constitucional, por la elemental razón de que su acceso y entrega oportuna tiene que hacerse a través de un proceso fácil, expedito y sin complicaciones, que garantice a la población y, en general a la opinión pública, el derecho a la información y a la libertad de expresión. (Sala Constitucional, Resolución N°. 23107-2022)

1.5.4. Los ataques verbales del presidente Chaves a la prensa son contrarios a la obligación de garantía de los Estados

En otro de los votos relevantes, el Tribunal Constitucional condena los ataques verbales del presidente Chaves y la exministra de Salud, Joselyn Chacón contra periodistas de varios medios, entre ellos contra el comunicador recurrente del medio digital CRHoy. Al valorar la libertad de expresión de quien ejerce el poder público frente a la libertad de prensa, el órgano jurisdiccional sostiene que:

...la intervención del funcionario público contribuye a que la opinión pública se forme una idea aproximada sobre el tema en discusión, de manera tal que tiene la versión del medio o del periodista y la del funcionario público. Sin embargo, es claro que la intervención del funcionario público, y como mayor razón tratándose del presidente de la República o de un (a) ministro (a) de Estado, no debe utilizar ese derecho que le reconoce el derecho de la constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos para promover el hostigamiento hacia la prensa, así como acciones que puedan atentar contra la integridad física y la vida de los periodistas o los bienes del medio de comunicación. Mucho menos impedir que el medio o los periodistas puedan seguir informando sobre el tema u otros a través de acciones, tales como, pero no exclusivas: negarles un espacio en las conferen-

²⁰ La existencia de la directriz fue confirmada posteriormente por la exministra de Comunicación, Patricia Navarro. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/exministra-confirma-veracidad-de-orden-de/KX5HY3BW4NB5XA-FEQ56SQ3USGM/story/>

cias de prensa, impedir la acreditación en eventos de interés público, etc. (Sala Constitucional, Resolución No. 12085-2023).

La Sala considera que es desafortunado que tales funcionarios, quienes tienen el deber de ejercer su labor con los más altos estándares de respeto hacia la labor que realiza la prensa, utilicen tales palabras para referirse a periodistas de tres medios de prensa -en concreto a La Nación, CRHoy y Teletica-, incluido específicamente el amparado, como “*malditos*”, “*sicarios políticos*”, “*asesinos a sueldo*”, “*banda*”, o bien, “*montón de lobos*”.

Resulta claro que, con independencia de si consideran que en algún tema en particular la investigación realizada por los medios de prensa -a su juicio- es incompleta o imparcial, es absolutamente reprochable que utilicen ese tipo de frases, pues no contribuyen al fortalecimiento de la prensa en una Democracia o bien, a clarificar el contenido del hecho noticioso mediante el debate o expresión respetuosa de la postura del agente público, lo que resulta cardinal para el resguardo del interés público que subyace en la exposición de posturas en orden a que la colectividad pueda tener los puntos de vista que le permitan tener una opinión informada del tema objeto de debate (Sala Constitucional, Resolución N.º. 12085-2023).

1.5.5. El deber de responder a los cuestionamientos de la prensa y entregar información de interés público

Periodistas de Doble Check, la plataforma de verificación de las radioemisoras de la Universidad de Costa Rica, plantearon un recurso de amparo contra el Ministro de Comunicación y el jefe de Prensa de Casa Presidencial por la reiterada omisión a consultas sobre declaraciones del presidente Chaves, planteadas por el medio de comunicación entre febrero y agosto de 2023. Las consultas estaban relacionadas con afirmaciones del mandatario sobre los precios del arroz, el porcentaje de población migrante, la posición del país en un informe internacional de lucha contra la corrupción y las cifras que el presidente ha mencionado para respaldar la exploración de posibles yacimientos de petróleo y gas natural.

En la resolución, que declara con lugar el recur-

so, la Sala Constitucional recuerda que:

...el artículo 30, de la Constitución Política recoge el derecho de las personas de acceder a la información de interés público en poder de las autoridades y - consecuentemente- el deber de estas de entregar dicha información de forma inmediata si lo pedido está disponible y todo lo anterior sin perjuicio la existencia de posibles excepciones en las que la información debe reservarse en atención a la protección de derechos e intereses relevantes, reconocidos formalmente. (Sala Constitucional, Resolución N.º 25999-2023)

La Casa Presidencial entregó la información al medio de comunicación durante el trámite del recurso de amparo.

Durante el periodo de análisis, se presentaron gran cantidad de asuntos sobre derecho de acceso a la información pública. Algunos, de los más relevantes, sobre los alcances de este derecho son:

Acceso a un diputado de la información sobre pauta publicitaria estatal. En esta resolución, el tribunal constitucional ordena al presidente de la República Rodrigo Chaves la entrega de la información sobre pauta publicitaria en medios de comunicación tanto de la administración central, como de Casa Presidencial al diputado del Frente Amplio, Ariel Robles (Sala Constitucional, Resolución N.º 5075-2023).

Transmisión en vivo de las sesiones municipales. La Sala Constitucional confirma en esta sentencia la obligatoriedad de que las sesiones de los concejos municipales sean transmitidas en vivo a la ciudadanía en aras de satisfacer el principio de publicidad, acceso a la información y transparencia de este tipo de actos (Sala Constitucional, Resolución N.º 3039-2023).

Acceso a las grabaciones de las sesiones municipales y órganos colegiados. En otra de las resoluciones, el órgano jurisdiccional da la razón a la persona recurrente ante la negativa de la Municipalidad de Jiménez de entregarle las grabaciones de las sesiones del Concejo Municipal. Según la Sala:

...en la era digital en la cual nos encontramos y en la que contamos con un sinnúmero de po-

sibilidades para recabar y respaldar información, es de especial importancia la existencia de mecanismos que brinden el resguardo correcto de esta información, dentro de la que, como se indicó de previo, se encuentran las grabaciones de las sesiones del Concejo, lo cual permite -no sólo a lo interno de la institución sino por parte de cualquier administrado -, la verificación y cotejo del contenido de las actas físicas y de cualquier otro documento emitido por dichos órganos, lo anterior como parte de la debida protección a los derecho de participación y libre acceso a la información...(Sala Constitucional, Resolución N° 4234-2023).

En el mismo sentido, la Sala Constitucional declara parcialmente con lugar un recurso de amparo interpuesto por un periodista contra la Rectoría, el Centro de Investigación en Comunicación (CICOM) y la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (ECCC) de la Universidad de Costa Rica por la eliminación y no entrega al recurrente, de las grabaciones de las sesiones de un órgano colegiado (Sala Constitucional, Resolución N.º 4968-2023).

Prohibición de bloqueo a cuentas institucionales. La Sala Constitucional reitera su jurisprudencia acerca de los límites a los entes públicos para restringir el acceso de las personas a los perfiles institucionales en redes sociales. El órgano jurisdiccional estima que:

...el perfil de una institución pública necesariamente es público, y permite la transparencia y el control ciudadano respecto de la actuación municipal, por lo que toda limitación de acceso o cancelación de acceso a la página, debe fundarse en comprobadas razones que sean realmente graves, y de ahí que la legitimidad y proporcionalidad de medidas como el bloqueo del acceso de los usuarios al perfil de una institución pública en una red social, es de suma relevancia para evitar arbitrariedades. Distinto es el caso cuando las manifestaciones del usuario sí revistan una seria gravedad para los fines institucionales e incluso en materia de seguridad ciudadana y evidente afectación al orden público, en cuyo caso, la administración se encuentra en obligación de actuar (Sala Constitucional, Resolución

N.º 1782-2023).

Sobre el bloqueo, el Tribunal Constitucional sostiene que en la tutela de los fines públicos la tónica es que el perfil institucional en una red social sea abierto al público como medio no solo para divulgar actividades sino también para recibir comentarios, o para permitir interacción con la ciudadanía. Lo que significa, entre otros aspectos, que el acceso a un perfil en redes sociales de una institución pública no debería estar sujeto a suscripción.

Derecho de acceso a la información ambiental. La Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto por la Fundación MarViva por la negativa de Incopesca a entregarle los resultados del estudio sobre la pesca de arrastre, denominado “Nuevas alternativas para la pesca responsable de camarón de profundidad en el Océano Pacífico costarricense”. Para la Sala,

la información se refiere a un proyecto de investigación sobre una materia, como se expuso, de interés público, lo que impone a la Administración el deber de realizar el proyecto de manera transparente. Existe, en tal supuesto, un derecho público de fiscalización de lo que la Administración realiza. El Presidente Ejecutivo explica que el proyecto de investigación no cuenta con resultados finales. Sin embargo, en la solicitud de información se hace clara referencia a un informe de avance de la investigación. Este informe, según se indica en la petición, ya está visible en el expediente administrativo. Por consiguiente, no hay razón para mantener reservados los datos y metodología que le sirven de insumo. (Sala Constitucional, Resolución N.º 1831-2024.)

La resolución agrega que el derecho a la información está asociado a otros valores fundamentales como la publicidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública, el derecho a fiscalizar el manejo adecuado de los fondos públicos y, en este caso particular, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, todos de claro interés colectivo.

1.6. Entorno regulatorio. Propuestas de ley

1.6.1. Acceso a la información pública: una ley pendiente

El país no ha logrado avanzar con un marco regulatorio sobre el derecho de acceso a la información pública. Actualmente se encuentran en corriente legislativa dos iniciativas de ley: el expediente N.º 23.113 Ley marco de acceso a la información pública (texto actualizado) y el expediente N.º 23.514 Ley general de acceso a la información pública y transparencia; además, una propuesta de reforma al artículo 30 de la Constitución Política (expediente N.º 23.420) para adicionar una serie de principios como los de publicidad y transparencia activa a la norma constitucional.

El derecho de acceso a la información pública resulta esencial para las democracias contemporáneas. La existencia de un sistema de amplias garantías para el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía, sustenta el adecuado funcionamiento del sistema democrático porque posibilita la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública, el control de las autoridades, la lucha contra la corrupción y el derecho a la libertad de expresión. En la región latinoamericana este derecho se ha visto fortalecido no solo mediante la existencia de marcos legales, sino también por políticas públicas en la promoción de los principios de un Estado abierto.

Costa Rica no cuenta con una ley marco de acceso a la información pública; lo que sí tenemos es una amplia y garantista jurisprudencia de la Sala Constitucional que ha venido dándole alcance y contenido al artículo 30 de nuestra Constitución Política, que establece el derecho de “acceso a los departamentos administrativos del Estado con propósitos de información sobre asuntos de interés público”.

Resulta necesario avanzar de manera urgente hacia una ley marco de acceso a la información, que recoja los principios desarrollados por la jurisdicción constitucional y que establezca además un régimen de procedimientos y sanciones. Una tesis de quienes se oponen a la existencia de instrumentos legales para garantizar el derecho de acceso a la información pública es que existe una vastísima y garantista jurisprudencia de la Sala Constitucional y que resulta riesgoso tutelarla

por la vía de la ley ordinaria porque se debilitaría la tutela en la jurisdicción constitucional. La respuesta a esta inquietud es que depende de los contenidos del marco legal que se apruebe.

El Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información de la Universidad de Costa Rica considera que los objetivos de una ley se deben fundamentar en:

- a) La necesidad de un desarrollo legal y reglamentario de este derecho para establecer mecanismos y procedimientos claros para facilitar el acceso de las personas a la información en poder de los entes públicos.
- b) La existencia de un régimen sancionatorio para imponer responsabilidades al funcionario público que obstaculice o violenta el acceso de las personas a la información pública.
- c) El avance en políticas afirmativas que garanticen el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad a la información pública y el principio de igualdad y no discriminación.
- d) La garantía del acceso a información de interés público que se encuentra no solo en entes de carácter público sino también en otros actores sociales o empresariales (por ejemplo la información ambiental).
- e) El fortalecimiento del ejercicio de la libertad de prensa.
- d) El impulso a una cultura institucional de buenas prácticas sobre la información pública.

1.6.2 Expediente N.º 23.113, Ley marco de acceso a la información pública (texto actualizado)

El texto tiene algunos aspectos positivos para un marco regulatorio sobre acceso a la información pública.

- a) No establece un régimen de excepciones al derecho, como se establecía en iniciativas anteriores, sino que remite a los límites derivados de la Constitución Política, instrumentos internacionales o la ley además establece el principio de interpretación restrictiva de los límites (artículo 6).

b) Amplía los sujetos obligados a personas jurídicas de derecho privado que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración pública, e incluye, a los partidos políticos (artículo 5). Esta obligación de sujetos privados podría extenderse aún más para aquellos casos de información de interés público en manos de particulares, por ejemplo, la información ambiental.

c) Crea un procedimiento claro y expedito para acceder a la información (artículos 9 al 13). Sin embargo, amplió el plazo de la versión original de 5 a 10 días. Si bien, este es el plazo que deriva de la regulación del derecho de petición y del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sería un avance importante disminuir ese plazo.

d) Se incluye la obligación de la administración pública de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la información para todos los sectores de la población y la inclusión de información ofensiva útil y relevante para sectores en condiciones de vulnerabilidad.

e) Establece que la omisión del sujeto obligado de suministrar la información en el plazo establecido o las acciones contrarias al derecho, por parte de la administración, abre la vía a la tutela en la jurisdicción constitucional, por vía del recurso de amparo (artículo 14). Este tema es muy relevante para no debilitar la tutela constitucional.

f) En el artículo 17 incluye la obligación de los entes públicos de informar sobre las medidas afirmativas implementadas para garantizar que los grupos en situación de vulnerabilidad pueden ejercer, en igualdad de condiciones y no discriminación, el derecho de acceso a la información pública.

g) Este texto actualizado avanza en clarificar el régimen sancionatorio aplicable.

h) El texto incorpora, en el artículo 2, el principio de inclusión, para que se considere la diversidad étnica y el derecho al uso y reconocimiento de las lenguas originarias en el caso de

los pueblos indígenas.

i) El nuevo texto opta por dejar a criterio de los entes públicos la creación o no de oficinas responsables, lo que parece un desacierto porque diluye la responsabilidad al interior de las administraciones públicas, lo mismo que la articulación de las políticas institucionales. Asimismo, elimina la existencia de un órgano garante, lo que debilita la rendición de cuentas en esta materia.

j) El proyecto en su texto sustitutivo omite toda la referencia a la protección del ejercicio de la libertad de prensa, como la versión original, lo que debilita las acciones para reconocer la importancia de acceder a la información en poder del Estado por parte de los medios de comunicación y periodistas.

1.6.3 Expediente N.º 23.514, Ley general de acceso a la información pública y transparencia

La iniciativa retoma algunos de los aspectos propuestos en el expediente 23.113, que resultan relevantes para una ley en la materia:

a) Amplía también los sujetos obligados a personas jurídicas de derecho privado que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios públicos. Omite ampliar la obligación a aquellos sujetos que, si bien no manejan fondos públicos, guardan información de relevancia pública. (por ejemplo la información ambiental para las comunidades) o los partidos políticos.

b) El régimen de excepciones (artículo 9) es muy amplio, lo que podría dar lugar a interpretaciones restrictivas del derecho de acceso: la información declarada como secreto de estado, los datos personales y las comunicaciones privadas que no configuren interés público, información cuya divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, la información no divulgada referente a los secretos comerciales e industriales, información privada cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal, las auditorías en proceso de elaboración.

c) El artículo 10 establece expresamente la prohibición de discriminación en el acceso a la información, sin embargo, no establece obligaciones positivas a cargo del Estado.

d) La obligación de crear oficinas encargadas de garantizar este derecho es un aspecto positivo. Según el artículo 14, los sujetos obligados deberán crear órganos competentes que aseguren el acceso a la información pública y transparencia, según corresponda, de acuerdo con sus capacidades administrativas y financieras.

e) El plazo de entrega en 5 días garantiza un acceso más expedito a la información, lo que mejora el tiempo que establece la ley que regula el derecho de petición y la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

f) La existencia de un régimen sancionatorio en la ley garantiza un mayor nivel de exigibilidad del derecho.

g) Las funciones de garantía del derecho a cargo de la Defensoría de los Habitantes es un aspecto de control que fortalece el seguimiento institucional.

1.6.4 Expediente N.º 23.420, reforma al artículo 30 de la Constitución Política

La iniciativa pretende ampliar el contenido del artículo 30 constitucional para incluir una serie de principios que dan sustento al desarrollo y ejecución del derecho de acceso a la información pública, entre ellos los principios de publicidad y transparencia activa, la garantía de acceso sin necesidad de acreditar interés alguno, la obligación de establecer por ley los mecanismos y procedimientos administrativos, la modernización de la plataforma tecnológica del Estado, el ejercicio pleno de la libertad de expresión y prensa, y el acceso de los medios de comunicación a la información en poder del Estado. La especificidad de la reforma parece ser propia de una ley, más que de una reforma constitucional.

Ese artículo 30 constitucional con la redacción actual le ha permitido a la Sala Constitucional un amplio y garantista desarrollo de la jurisprudencia sobre los alcances del derecho de acceso a la información pública.

1.6.5 Expediente No.23.673. Reforma de los artículos 11, 17,18, 21,22, 23 y adición de los artículos 23 bis, 28 y 29 a la Ley No. 1758, Ley de Radio, de 19 de junio de 1954

1.6.5.1. El contexto de la radiodifusión en Costa Rica

Es claro que el país no cuenta con un régimen jurídico específico para los servicios de radiodifusión sonora y televisiva. Lo que existe es un marco regulador confuso y omiso: una obsoleta Ley de Radio de 1954 que se integra en algunos aspectos con la Ley General de Telecomunicaciones del 2008; ambos marcos normativos conforman un régimen mixto de regulación que no resuelve la ausencia de claridad y especificidad en temas como las normas especiales para los concursos, el régimen sancionatorio y tributario, los mecanismos para evitar la concentración de frecuencias en pocas manos, las restricciones para la cesión de frecuencias entre particulares o los mecanismos para promover el pluralismo y la diversidad en los servicios.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen C-110-2016, sostiene que si bien la Ley General de Telecomunicaciones impone el concurso como medio para otorgar la concesión para servicios de radiodifusión sonora y televisiva, no fija las reglas especiales como sí lo hace para las redes públicas de telecomunicaciones. En ese mismo dictamen, la Procuraduría considera que la Ley General de Telecomunicaciones no alcanza para la regulación del servicio y considera excluidos el régimen sancionatorio y el tributario.

Adicionalmente, el sistema normativo no cuenta con garantías necesarias para el reconocimiento de la diversidad y pluralidad en los servicios. Costa Rica no reconoce en su legislación la existencia de medios de uso social, entre ellos los comunitarios. Estos aspectos tienen un impacto definitivo en el tipo de servicios y en el ecosistema mediático y consecuentemente, en las posibilidades de acceso a los medios de comunicación.

El sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado, en los últimos años una vastísima doctrina sobre los alcances del derecho a la libertad de expresión en los servicios de radiodifusión y ha señalado las obligaciones de los Estados con el pluralismo y la diversidad:

Para conseguir dicha finalidad, es preciso que

el Estado democratice su acceso de manera tal que reconozca, fomente o incentive las formas y usos diversos que cada sector puede adoptar para acceder y operar estos medios y, por consiguiente, cree espacios para formas diferenciadas de medios de comunicación y los correspondientes instrumentos legales para conferirles seguridad jurídica (Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala, sentencia del 6 de octubre de 2022).

Con el vencimiento de las concesiones de radio y televisión y un eventual concurso público para la asignación de frecuencias, Costa Rica tiene la oportunidad de plantearse un avance normativo para un mejor aprovechamiento de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva.

1.6.5.2. Sobre el proyecto de ley de reforma a la Ley de Radio

La reforma de los artículos 11, 17, 18, 21, 22, 23 y adición de los artículos 23 bis, 28 y 29 a la Ley No. 1758, Ley de Radio, de 19 de junio de 1954, que se encuentra en corriente legislativa, resulta no solo insuficiente para atender los desafíos regulatorios de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva en el país, sino que evidentemente lo que busca es garantizar la seguridad jurídica de los actuales concesionarios, sin reformas de fondo.

a) La propuesta establece un régimen sancionatorio y actualiza los montos del impuesto anual a la radiodifusión. Sin embargo, omite aspectos tan importantes como establecer un mecanismo o procedimiento específico para asignar las concesiones de frecuencias para radio y televisión abiertas, distinto al que establece la Ley General de Telecomunicaciones para servicios disponibles al público.

b) Otro aspecto negativo es que elimina la prohibición de traspasar o enajenar una frecuencia, conforme con el inc.f. artículo 17 de la Ley actualmente, mientras que autoriza la cesión a un tercero sujeta sólo al control posterior del Micit. (artículo 28 de la propuesta).

c) No establece criterios sobre qué significan

prácticas monopolísticas en el uso de espectro, ni se asignan competencias claras a los órganos públicos para determinar qué es concentración indebida de espectro en servicios de radiodifusión.

d) Autoriza (artículo 29) la fusión, la adquisición de control accionario, las alianzas o cualquier otro acto por el que se concentren sociedades, acciones, capital social, etc., entre operadores, incluso sin el control previo del Estado, lo que vendría a consolidar las prácticas actuales de concentración.

1.6.6 Expediente 23.885, Ley para regular las nuevas formas de propaganda

1.6.6.1. Sobre el contexto de la propuesta

Las democracias actuales claman por garantías amplias para el ejercicio de la libertad de expresión frente a los nuevos desafíos que plantea el entorno digital. Sin embargo, las oleadas de información errónea o desinformación deliberada acompañadas, con frecuencia, de la proliferación de discursos de odio provocan un deterioro de la calidad de la deliberación pública. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales (2019) “el fenómeno resulta especialmente preocupante en contextos electorales, ya que, de ser efectivo, podría afectar la legitimidad de un proceso que es fundamental para el funcionamiento y la existencia misma de una sociedad democrática” (p.13).

Esta situación ha generado, en muchos Estados, el surgimiento de iniciativas regulatorias que deben verse con recelo ante la posibilidad de que, antes de fortalecer el debate democrático resulten restrictivas a la libertad de expresión.

La doctrina del sistema interamericano de derechos humanos sobre libertad de expresión es clara en destacar la importancia del ejercicio de este derecho en el contexto de los procesos electorales. La CIDH sostiene que “en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la

opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión” (Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 88).

En ese sentido, la doctrina del sistema regional opta por una especial protección de la libertad de expresión en el debate político en el marco de las elecciones, considerando que es a partir de la diversidad de puntos de vista que se nutre la formación de la voluntad colectiva mediante el sufragio. Ese derecho incluye la protección a la propaganda electoral.

La CIDH incluye como una de las recomendaciones para los poderes legislativos de la región fortalecer los marcos legales en materia de transparencia de la publicidad electoral. “Una de las condiciones esenciales para combatir el fenómeno de la desinformación implica transparentar y dar mayor publicidad a todo el proceso electoral. La mayoría de los regímenes electorales de la región ya incluyen obligaciones de transparencia, especialmente en cabeza de partidos políticos. Asimismo, muchos también incluyen obligaciones especiales como, por ejemplo, señalar que ciertos mensajes o avisos son emitidos en el marco de campañas electorales, contratados por cierto partido político o alianza electoral o terceros, etcétera” (p.36).

Se mencionan obligaciones como referirse al origen del aviso, la entidad o partido político contratante, los montos invertidos, los criterios que se utilizan para el direccionamiento de los mensajes, entre otros, sin que esto afecte el derecho de las personas ciudadanas a expresarse, aun de forma anónima en el entorno digital.

Es importante que cualquier regulación a la propaganda electoral en línea, también protegida por el derecho a la libertad de expresión, cumpla con el test de proporcionalidad, es decir, que la ley sea clara, precisa y determinada, que responda a intereses legítimos y que sea proporcional. Ninguna regulación debe suponer una restricción al ejercicio legítimo de la libertad de expresión en el contexto electoral. Es decir, cualquier

propuesta debe ser revisada para no restringir en forma indebida el derecho a la libertad de expresión en el entorno digital.

1.6.6.2 Sobre el contenido de la propuesta

El expediente 23.885, ley para regular las nuevas formas de propaganda es una propuesta que surge del seno del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Los aspectos más relevantes de la propuesta pretenden:

a) La reforma al artículo 136 del Código Electoral para incorporar tres aspectos relevantes: la noción de propaganda electoral, los titulares del derecho a difundirla y la prohibición de difundirla, también en plataformas y medios digitales, en periodos de veda. Son cambios importantes que ya han sido motivo de un desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

b) En este mismo artículo se incorporan las prohibiciones de usar cuentas, perfiles, sitios, canales, páginas u otros medios digitales para difundir propaganda, ya sean falsos o en los que los responsables no utilicen su verdadera identidad; lo mismo que la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de suspender o retirar la propaganda contraria al inciso 5 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta innovación normativa es relevante y se ajusta plenamente al test de proporcionalidad que exigen los estándares interamericanos de derechos humanos. **Legalidad:** la norma establece una prohibición expresamente limitada a la propaganda electoral (mensajes pagados con un contenido persuasivo dirigido a incidir en el comportamiento electoral), la norma no se refiere al ejercicio legítimo de la crítica política o de información de interés público. **Legitimidad:** la restricción busca la tutela de un bien jurídico esencial de los procesos electorales como es el principio de transparencia de la publicidad electoral. **Proporcionalidad y necesidad:** la prohibición limita lo estrictamente necesario de la libertad de publicar propaganda electoral, sin limitar el ejercicio amplio y democrático de la libertad de expresión en las plataformas digitales y además es una reforma que resulta necesaria

en una sociedad democrática.

Adicionalmente, la iniciativa incorpora de manera expresa a nuestro ordenamiento jurídico la autorización que da la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, inc. 5, para que los Estados prohíban por ley: “...*toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan 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.*” Este aspecto es de la mayor relevancia, en especial porque el ordenamiento interno carece de una norma que sancione expresamente discursos de odio, bajo estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

c) La reforma al artículo 138 del Código Electoral cambia la obligación del Tribunal Supremo de Elecciones de publicar los nombres de las empresas, las universidades, etc. que realicen encuestas en un medio de comunicación escrito y de circulación nacional a una publicación en su sitio web institucional. Este cambio de forma no requiere mayor valoración, igual se cumple con el principio de publicidad.

d) La reforma al artículo 139 del Código Electoral, en las disposiciones para los servicios de propaganda electoral, incorpora la obligación de las plataformas digitales de señalar un representante legal en el país para oír notificaciones, un medio para ese fin y la obligación de brindar al TSE la información que este les requiera sobre la pauta que les haya sido contratada. Esta reforma es, sin duda, necesaria frente al gran protagonismo de las plataformas en Internet y su control de los espacios de deliberación pública. De nuevo abona a la transparencia de la publicidad electoral.

e) Finalmente, el proyecto incorpora reformas al régimen sancionatorio que parece cumplen con el principio de proporcionalidad (reformas artículos 286 y 289 del Código Electoral).

1.6.7 Expediente 23.988. Ley para fortalecer la independencia del Sistema Nacional de Radio y Televisión (Sinart)

Las personas legisladoras proponentes parten de que esta empresa pública se ha convertido en un medio para la realización de los fines políticos y propagandísticos de los gobiernos de turno, por lo que resulta necesario cambiar la forma de elección de la Presidencia Ejecutiva de la entidad, así como sumar la participación, en el Consejo Ejecutivo, a las personas trabajadoras de la institución.

La iniciativa propone adicionar a la conformación actual del Consejo Ejecutivo a un (a) representante de los trabajadores del Sinart, S.A., electo por su propia asamblea y que sea este órgano colegiado el que elija o remueva a quien ocupe la presidencia ejecutiva y la secretaría general de la entidad. Con esta integración, el Poder Ejecutivo tendría 3 representantes, sumados a los delegados de la Federación de Colegios Profesionales, el Consejo Nacional de Rectores, la Unión de Rectores de las Universidades Privadas y las personas trabajadoras.

1.6.8 Expediente N.º 24.010. Derogatoria del inciso c) del artículo 19 de la Ley No. 8346, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart), para el cierre de la Agencia RTN Publicidad, y Reforma de la Ley No. 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política

Esta iniciativa de ley pretende dos cambios importantes a) el cierre de la agencia de publicidad del Sinart, mediante una reforma al artículo 3, para que la conformación de esta empresa pública se limite a la Red de TV, Radio Nacional y la revista Contrapunto y b) la derogatoria de inciso c) del artículo 19 que garantiza al Sinart el 10% de la publicidad de las instituciones públicas, pauta que se realiza a través de la Agencia del Sinart. La propuesta envía, además, a Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres en la Política, la previsión legal incorporada en el 2022, para destinar el 3% de los recursos de publicidad e información de los entes públicos a la realización de los fines de esta Ley (se agrega un nuevo artículo 12 bis a ese cuerpo normativo).

La reforma planteada resulta contraproducente y contraria a las obligaciones de los Estados de fortalecer

los medios de servicio público dentro de los ecosistemas mediáticos. En las sociedades democráticas, resulta esencial la existencia de distintos tipos de medios de comunicación (públicos, comerciales, comunitarios). Los públicos, independientes del Poder Ejecutivo, cumplen una función importante para garantizar el pluralismo y la diversidad de ideas, opiniones e informaciones. Para la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH (2010) “los medios públicos de comunicación pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población”. Para que puedan cumplir esa función, los medios del Estado deben tener un financiamiento adecuado previsto en la Ley, así como ser realmente pluralistas e independientes del Gobierno de turno.

En esta iniciativa de ley, la eliminación de la agencia del Sinart no es el mayor problema, sino la supresión de la fuente de financiamiento legal previsto a partir del 10% de la pauta publicitaria de los entes públicos. La agencia no es otro medio de comunicación, como erróneamente los consigna la Ley Orgánica en su artículo 3, sino un mecanismo para implementar el uso de los recursos de publicidad que pautarán las instituciones públicas. Este órgano no se crea, en primer término, para canalizar recursos hacia otras agencias de publicidad o medios de comunicación, sino para el fortalecimiento de los propios (la radio, la TV y la revista Contrapunto).

Lo que busca el proyecto es la derogatoria del inciso c) del artículo 19 que se lee actualmente: Artículo 19. -Financiamiento. El SINART, S. A., se financiará de la siguiente manera: c) La Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Contraloría General de la República, las instituciones autónomas y semiautónomas, las empresas públicas y demás entes menores, así como todas las instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo, pautarán en el Sinart S.A. mediante la agencia de publicidad del Sinart S.A., creada en esta ley, por lo menos el diez por ciento (10%) de los dineros que destinen a publicidad e información en radio, televisión u otros medios de comunicación, y de los cuales deberá destinar al menos un tres por ciento

(3%) a la difusión de materiales y contenidos escritos, audiovisuales y digitales que contribuyan al cumplimiento de los fines y las obligaciones establecidos a las instituciones públicas en la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Política.

Una reforma de este tipo, es decir, que elimina la existencia de la agencia y de la obligación legal de los entes públicos de pautar en el Sinart, acabaría en el cierre seguro del sistema nacional de radio y televisión del Estado, ya que las partidas presupuestarias del Gobierno central son cada día menores y el mercado publicitario mucho más segmentado. Consecuentemente, pondría en riesgo la posibilidad de la ciudadanía de seguir contando con medios de comunicación de servicio público.

En su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana sostuvieron que se requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos. “El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad”. Para el cumplimiento de estos fines, los Estados están en la obligación de asegurarles fuentes de financiamiento.

La reforma más urgente para el Sinart es garantizarle independencia de los gobiernos de turno, fortalecer su financiamiento con opciones innovadoras y garantizar mayor participación de la ciudadanía en sus contenidos.

1.6.9 Expediente 24.032. Reforma de los artículos 7 inciso g), y 19 inciso c), y adición de un artículo 19 bis, todos de la Ley Orgánica del Sistema de Radio y Televisión Cultural, Ley N.º 8346 de 12 de febrero de 2003, para brindar herramientas de actualización tecnológica y sostenibilidad financiera

La propuesta pretende 3 cambios importantes: ubicar al Sinart bajo la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, aumentar la pauta publicitaria obligatoria de los entes públicos en esta

empresa y fortalecer el vínculo con el Micitt para la actualización tecnológica.

La iniciativa, si bien pretende fortalecer el financiamiento a cargo del Estado, es insuficiente para atender las reformas urgentes que se requieren desde un sistema de medios de servicio público. El proyecto busca fortalecer los presupuestos publicitarios dirigidos al Sinart, pero carece de mecanismos para garantizar la independencia frente a los gobiernos de turno y la mayor participación y control de la ciudadanía. Los medios del Estado deben de tener no solo un financiamiento adecuado, previsto en la Ley, sino ser realmente pluralistas e independientes del Poder Ejecutivo y garantizar la participación ciudadana.

Desde esa perspectiva, fortalecer la representación del Poder Ejecutivo en su Consejo afianza la existencia de un modelo de medio de comunicación de carácter gubernamental más que un verdadero sistema de medios de servicio público.

1.7 A modo de consideraciones finales

Los indicadores muestran un debilitamiento de las condiciones políticas y sociales para el ejercicio de la libertad de expresión en general, y de la actividad periodística en particular. Las garantías para la libertad de prensa en el país se han visto erosionadas, en los últimos dos años, producto de los ataques sistemáticos del presidente Chaves a periodistas y medios de comunicación, a la pérdida de confianza de la ciudadanía en los medios de comunicación y a los altos niveles de violencia en línea.

Los informes de la organización internacional Reporteros sin Fronteras, los de la Relatoría especial sobre libertad de expresión de la CIDH, los reportes sobre Libertad en Red de Freedom House, así como los estudios centroamericanos sobre libertad de expresión y seguridad de periodistas, elaborados por el PROLEDI, muestran claramente las presiones del gobierno hacia periodistas y medios de comunicación, la creciente autocensura y violencia digital, así como las dificultades para el acceso a la información de interés público. A esto se suma el manejo arbitrario de la publicidad estatal por parte del gobierno y la incertidumbre generada

por el Poder Ejecutivo sobre el vencimiento de las concesiones de radiodifusión sonora y televisiva.

La necesidad de confiar en la información periodística es un desafío para las sociedades democráticas, afectadas por crecientes niveles de contaminación informativa que producen un deterioro del debate público. Los medios de comunicación y la prensa, como institución, son vitales para la viabilidad democrática. La existencia de medios de comunicación libres e independientes garantizan el control democrático del poder público y político, el acceso a la información de interés colectivo, previenen el abuso del poder o la corrupción y permiten a la ciudadanía un ejercicio robusto del derecho a la información y la libertad de expresión.

La ausencia de un pluralismo informativo, producto de un modelo altamente concentrado en medios comerciales, es quizá una de las causas de esta pérdida de credibilidad. El estado costarricense todavía no desarrolla un entorno regulatorio y de política pública que promueva mayor diversidad en el ecosistema de medios.

No obstante, la tutela de las libertades constitucionales se afianza mediante el desarrollo de una sólida jurisprudencia de la Sala Constitucional, en la que se recoge muy claramente los estándares del sistema interamericano de derechos humanos sobre libertad de expresión y el papel de los Estados como garantes de estos derechos.