

PROYECTO DE LEY

LEY PARA SANCIONAR EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA LIMITAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Expediente N.º 20.266

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El pasado 11 de julio de 2016, el periódico *La Nación* denunció que el Banco Nacional había desatado una ofensiva para silenciar a la prensa e impedir la divulgación de información que pudiera ser considerada riesgosa para sus intereses,¹ particularmente desde el mes de febrero, cuando se publicó que los directivos de esa entidad se autonombraron en las juntas directivas de las subsidiarias con el objetivo de recibir más dietas.²

A partir de entonces, el Banco Nacional comenzó a reducir su inversión en pauta publicitaria en *La Nación* e, incluso, en abril de 2016, empezó a explorar la posibilidad de demandar al rotativo por sus informaciones, como se desprende del oficio DJ -1031-2016 (Ref. 3542-2016), suscrito por Federico Salazar Ficklin, Alfonso Navas Aparicio y Marietta Herrera Cantillo, de la Dirección Jurídica del Banco Nacional, que responde una consulta planteada por la entonces directora de Relaciones Institucionales y Comunicación Externa del Banco Nacional, Mishelle Mitchell Bernard, para determinar posibles consecuencias penales contra el diario.

Un día después de la denuncia de *La Nación*, el *Diario Extra* publicó un editorial en el que revelaba que, tiempo atrás, el Banco de Costa Rica también había cancelado su pauta publicitaria tras verse expuesto en varias noticias que cuestionaban el nombramiento de su gerente general y que mostraban algunas irregularidades en la entidad, como un crédito aprobado para el hermano del presidente de su Junta Directiva, investigaciones de la Fiscalía por presuntas legitimaciones de capitales y el nombramiento del cuñado del gerente en un puesto, entre otras.³

¹ Oviedo, Esteban. “Banco Nacional desató ofensiva para silenciar a la prensa”. *La Nación*, 11 de julio de 2016. Disponible en la web: http://www.nacion.com/nacional/politica/Banco-Nacional-ofensiva-silenciar-prensa_0_1572242781.html

² Rodríguez, Óscar. “Directivos del Banco Nacional intentan acaparar juntas de subsidiarias”. *La Nación*, 24 de febrero de 2016. Disponible en la web: http://www.nacion.com/economia/banca/Directivos-Banco-Nacional-intentan-subsidiarias_0_1544645559.html

³ Diario Extra. “Ya es costumbre censura de bancos estatales a medios ticos”. *Diario Extra*, 12 de julio de 2016. Disponible en la web: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/299250/ya-es-costumbre-censura-de-bancos-estatales-a-medios-ticos>

Frente a esta situación, el diputado Mario Redondo Poveda presentó el 4 de agosto de 2016 una moción para que en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa se investigaran las denuncias planteadas por medios de comunicación nacional por el aparente condicionamiento de pauta publicitaria realizado por bancos estatales como represalia por reportajes o denuncias contra ellos.

En ese contexto, la Comisión procedió a convocar a Armando González Rodicio, director del periódico *La Nación* y a Iary Gómez Quesada, directora del Grupo Extra, así como a Juan Carlos Corrales Salas, gerente general del Banco Nacional y Mario Barrenechea Coto, gerente general del Banco de Costa Rica, cuyas comparecencias tuvieron lugar en los meses de agosto y septiembre de 2016.

A partir de la investigación que realizaron los legisladores de ese órgano parlamentario, fue posible comprobar que la pauta publicitaria del Banco Nacional en *La Nación* comenzó a decaer desde febrero hasta julio del presente año, periodo que coincide con las publicaciones realizadas por ese medio, y que, en el caso del *Diario Extra*, el Banco de Costa Rica retiró pautas publicitarias previamente reservadas el mismo día que se informó que se estaba intentando vender dicha entidad a raíz de su difícil situación financiera,⁴ lo que demuestra que efectivamente existieron represalias económicas por parte de las dos instituciones públicas contra los medios por las informaciones divulgadas.

Lamentablemente, los casos que conoció la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos no son los primeros ni serán los últimos, pues siempre existirá tentación para que los jerarcas busquen comprar, parafraseando a Armando González, el aplauso o el silencio de los medios, según sus intereses.

Esta práctica constituye lo que a nivel internacional ha sido denominado como “censura indirecta”. De acuerdo con Barbosa Delgado,

El abuso de la publicidad oficial de los medios de comunicación se constituye en una forma de censura indirecta en la medida en que direcciona la información por parte del medio, perdiendo su autonomía y su independencia. En América Latina ha sido una práctica recurrente que los gobiernos ofrezcan pauta oficial a los medios de comunicación con el fin de controlar los contenidos y evitar que se produzca información que sea contraria a sus intereses.

Según el Informe de 2003 de la Relatoría de Libertad de Expresión, el Estado puede realizar asignaciones negativas o positivas con relación a la

⁴ Siu, María. “Denuncian intención de vender BCR por pérdidas”. *Diario Extra*, 12 de noviembre de 2015. Disponible en la web: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/275792/denuncian-intencion-de-vender-bcr-por-perdidas>

pauta, configurándose en ambas un resquebrajamiento de la libertad de expresión. De acuerdo con el órgano de trabajo de la CIDH, la asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. Por su lado la asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales.⁵

Aunque la censura indirecta es más difícil de combatir en el ámbito judicial, no debe soslayarse la necesidad de detectarla y sancionarla, pues contribuye a presionar a los medios para que sus informaciones sean distorsionadas y, con ello, se pueda incidir en el debate público, sea para apoyar o para contradecir determinadas tesis, lo que a su vez empodera a esos funcionarios públicos, haciéndolos creer que no se encuentran sujetos al imperio de la ley ni al principio de rendición de cuentas y, además, aumenta el sentimiento de impunidad política que flaco favor hace al país.

En el contexto de la denuncia planteada por los medios de comunicación contra los bancos estatales, la Sala Constitucional, mediante el voto N.º 2016-15220 de las 16:00 horas, de 18 de octubre de 2016, determinó que

El caso se constituye claramente en lo que la doctrina ha denominado censura indirecta, una forma de acoso ilegítimo de un medio de comunicación de parte de un ente público, que no sólo lesiona la libertad de expresión, sino el derecho de los ciudadanos de contar con mecanismos de información veraz en la democracia. Es una forma perversa y antidemocrática de utilizar fondos públicos 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.⁶

Asimismo, advirtió que

(...) Tanto a nivel nacional como en el ámbito del Derecho internacional de los Derechos Humanos, se reconoce que las instituciones públicas en general y en particular las empresas del Estado que operan en régimen de competencia, tienen la capacidad de diseñar y poner en práctica planes y programas de publicidad objetivos y técnicamente apropiados para sus finalidades y requerimientos. En el caso decidido, los elementos probatorios recabados por la Comisión Legislativa de la Asamblea Legislativa que investigó de manera pertinente las denuncias planteadas, contribuyeron

⁵ Barbosa, Francisco. “La censura indirecta dentro de los sistemas de protección de derechos humanos: La cara oculta de la libertad de expresión”. *Revista CEJIL: Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, diciembre 2009, Año IV, N° 5. P. 54-55. Disponible en la web: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24253.pdf>

⁶ Sala Constitucional. Comunicado de Prensa SC-CP-31-16 del 18 de octubre de 2016. Disponible en la web: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/comunicados/COMUNICADOS%202016/sc-cp-31-16.htm>

decisivamente para que la Sala tuviera como probada la prevalencia de motivaciones inconstitucionales en los actos del Banco recurrido.⁷

De la resolución del máximo tribunal se desprende que la censura indirecta, como medio más sutil y menos visible, se ampara en aparentes justificaciones objetivas, como lo son las restricciones presupuestarias o la lentitud de trámites de contratación pública, pero en realidad esconde un alto nivel de discreción a favor de jerarcas que lo utilizan, en algunas ocasiones, para ocultar, tergiversar, desviar y/o condicionar información de interés público, amparados en la falta de criterios técnicos que definan la asignación de recursos de las partidas de propaganda e información.

Esta detestable práctica, sin duda alguna, debe ser erradicada, como bien lo establece el artículo 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión:

(...)

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.

(...).

Lograr ese objetivo resulta necesario y fundamental toda vez que representa una seria amenaza al derecho a la libre de expresión y comunicación de ideas, así como al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la información de carácter público, consagrados en los artículos 29 y 30 de nuestra Constitución Política, respectivamente.

Frente a la evidente lesión de ambos derechos que se dio en este caso particular, pero también dada la reiteración de eventos de esta naturaleza, el Estado costarricense no puede permanecer impávido, máxime cuando el artículo 5 de la

⁷ Ídem

Declaración de Chapultepec, suscrita por Costa Rica el pasado 6 de mayo del 2015,⁸ señala que

(...)

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.

(...).

En virtud de las consideraciones expuestas y con el propósito de establecer sanciones a quienes utilicen la táctica de favorecer o castigar económicamente a los medios de comunicación en razón de las informaciones que divulguen, se somete a consideración de los diputados la presente propuesta.

⁸ Sociedad Interamericana de Prensa. "SIP rechaza uso ilegítimo de pauta publicitaria estatal". 11 de julio de 2016. Disponible en la web: <http://www.sipiapa.org/notas/1210417-costa-rica-sip-rechaza-uso-ilegitimo-pauta-publicitaria-estatal>

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA SANCIONAR EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS
PARA LIMITAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

ARTÍCULO ÚNICO.- Uso indebido de recursos públicos para limitar la libertad de expresión

Se prohíbe 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, así como el otorgamiento o retiro de frecuencias de radio y televisión con el objetivo de presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.

Será sancionado con el despido sin responsabilidad patronal el funcionario público que incurra en cualesquiera de esas conductas.

Quienes incurran en la falta señalada, además, serán sancionados con la inhabilitación para ejercer cargos públicos por un periodo de dos años, contados a partir de la firmeza del acto final que determine su responsabilidad. En caso de tratarse de un funcionario de elección popular, el Tribunal Supremo de Elecciones procederá a cancelarle sus credenciales.

Rige a partir de su publicación.

Mario Redondo Poveda

Ottón Solís Fallas

Rolando González Ulloa

Julio Antonio Rojas Astorga

Jorge Arturo Arguedas Mora

Otto Guevara Guth

DIPUTADOS

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.