

**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE DERECHO

# **LA VERDAD SOCIAL Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Enfoque desde la Teoría General del Derecho

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

Profesor Guía:  
Antonio Pedrals García de Cortazar

Luis Alberto Cuello Peña y Lillo

2011

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Conceptos fundamentales.....</b>	<b>3</b>
1.- Medios de Comunicación.....	3
Concepto.....	3
Características .....	4
Funciones .....	5
Agenda pública y concentración económica .....	6
2.- Veracidad y falsedad.....	9
Regulación de la veracidad .....	11
Búsqueda de la verdad y falsedad .....	13
3.- Verdad y silencio .....	15
4.- El silencio informativo. Jurisprudencia del Consejo Nacional de Televisión.....	21
Proclamación de candidato presidencial .....	21
Huelga de hambre de presos mapuche .....	23
Huelga de trabajadores de Farmacias Ahumada .....	25
<b>Capítulo II. La verdad social .....</b>	<b>29</b>
1.- La verdad social .....	29
2.- Influencia de los medios de comunicación en la verdad social .....	32
El establecimiento de agenda .....	34
La espiral del silencio .....	36
3.- Regulaciones que inciden en la configuración de la verdad social .....	37
El canal de televisión del Estado .....	38
El “correcto funcionamiento” de la ley que crea el Consejo Nacional de Televisión.....	39

4.- La Ley de Medios en Argentina. Principales aspectos .....	42
Desconcentración .....	43
Distribución del espectro .....	43
Nueva institucionalidad reguladora .....	44
Regulación del sistema de medios del Estado .....	46
Breve comparación entre la Ley de Medios argentina y la legislación chilena .....	48
5.- La verdad social desde el punto de vista de la Teoría General del Derecho .....	51
Intereses difusos .....	53
Un derecho más justo .....	53
<b>Síntesis</b> .....	<b>55</b>
Bibliografía .....	58

## **Introducción.**

Se dice, con toda razón, que los tiempos actuales están cruzados por la actividad de los medios de comunicación, y en términos más generales por los bienes simbólicos y culturales que estos producen. Entre sus múltiples funciones, encontramos la de establecer aquello que denominamos como “verdad social”. Es fundamentalmente a través de su función informativa, que los medios van creando un saber social que la comunidad tiene por verdadero y efectivo.

La llamada sociedad de la información, los conflictos y tensiones que ella genera, demanda respuestas desde el Derecho. Para aproximarse a ellas, resulta necesario avanzar en una perspectiva multidimensional que se haga cargo de aspectos que excedan lo meramente normativo. Es por ello, que para el estudio de la relación entre los medios de comunicación y la verdad social, exploramos elementos propios de la sociología y de la política, y desde luego del Derecho, en la perspectiva de aproximarse a la realidad de los medios.

Desde esa complejidad hemos abordado las principales regulaciones en la materia, sin perder de vista que se trata de una realidad normativa que atraviesa por importantes modificaciones en nuestro continente, dinámica no sólo impulsada por los avances tecnológicos, sino que fundamentalmente por procesos históricos en curso que involucran una nueva relación del ciudadano con los medios.

Con el objeto de alcanzar nociones generales, hemos comenzado la presente memoria de grado con el examen de los medios de comunicación desde un punto de vista conceptual, definiendo sus funciones centrales y la importancia de las distintas plataformas. También, en este apartado, nos referimos a la estructura del sistema de medios en nuestro país.

En seguida, abordamos los conceptos de veracidad y falsedad. Se atiende acá a la estrecha relación del trabajo informativo con la verdad, que tiene expresiones éticas y legales. Con el propósito de desarrollar ese vínculo se definen algunos criterios, con auxilio al derecho comparado, necesarios para comprender los límites de la veracidad de la información.

En el siguiente apartado nos hemos ocupado de la relación entre verdad y silencio. Exploramos el contexto en que se da la práctica del silencio informativo de los medios, y las consecuencias jurídicas que se derivan de él. En la misma línea, referimos la evolución de los derechos a la comunicación, que justifican un tratamiento normativo del silencio.

Abundando en esta materia, procedimos al examen de la jurisprudencia del Consejo Nacional de Televisión en torno al silencio informativo de los espacios informativos televisivos.

El análisis de este tópico, se justifica en que se trata del soporte medial de mayor impacto en el sistema democrático y en el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión.

Comenzando el segundo capítulo, nos abocamos a una caracterización de la verdad social. Pertenece también a este ámbito, el análisis de la importancia de los medios en el imaginario social vigente, con especial énfasis en su función de transmisores y legitimadores de la ideología y la cultura dominante.

Luego, nos referimos a la influencia de los medios en la verdad social. Se trata de los efectos de los medios, explicados por distintas tradiciones teóricas. En este apartado, se describen aquellas que gozan de mayor aceptación, como la teoría del establecimiento de agenda y la espiral del silencio.

Posteriormente, el presente trabajo se hace cargo de las principales regulaciones que inciden en la verdad social. No se trata de un estudio exhaustivo, sino que de una revisión que intenta extraer algunos elementos generales de las regulaciones jurídicas a los medios. Comprende este examen, la observación crítica de algunos componentes del orden jurídico económico que estructura la industria informativa en Chile. Del mismo modo, analizamos aspectos de dos instituciones relevantes como son Televisión Nacional de Chile y el Consejo Nacional de Televisión.

También en una perspectiva normativa, nos ocupamos de analizar las principales innovaciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina. Como se verá, una de las razones que motivan su referencia radica en que viene a normar una estructura de medios que presenta grandes similitudes con la industria chilena de la información. Asimismo, se establecen comparaciones entre esta ley y las normas nacionales que regulan la comunicación audiovisual.

La memoria de grado concluye con una reflexión sobre la verdad social desde el punto de vista de la Teoría General del Derecho. Se incluyen en este apartado aspectos tales como la relación de los medios con el régimen democrático, el problema de la diversidad, así como también la capacidad formativa de los medios ante una población que se enfrenta a alternativas limitadas.

## Capítulo I. Conceptos Fundamentales.

### 1.- Medios de comunicación.

**Concepto.** La palabra medio, es definida por el Diccionario de la Lengua Española como aquello que “está entre dos extremos, en el centro de algo o entre dos cosas”. Esta es una de las acepciones que consideran las investigaciones sobre medios de comunicación de masas, en el sentido que éstos realizan una permanente labor de mediación entre distintos grupos sociales a través de la divulgación de contenidos dirigidos a un gran número de personas.

Otra acepción de la palabra medio, referida al ámbito de las comunicaciones, lo define como “órgano destinado a la información pública” lo que parece acercarse a la dimensión material e institucional de los medios de comunicación masivos. Desde luego, definir como su objeto la distribución de “información pública” no abarca las múltiples funciones que en la sociedad moderna cumplen.

Con frecuencia también se denomina medio al soporte tecnológico a través del cual se emiten los mensajes, como la televisión o la radio.

Cada vez que se emplea el término “medios de comunicación de masas” se está caracterizando también, a los receptores de su actividad.

La expresión “masa” alude a una gran reunión de personas, una formación social gigantesca y dispersa que, por su naturaleza, resulta incapaz de actuar de un modo organizado. Jorge Millas afirma que la masa, “que no tiene rostro, carece también de pensamiento y voluntad: su conducta es mera reacción, sin conciencia de su propia identidad ni de sus intereses, a los estímulos de promoción, sugestión, manipulación, centralmente dirigidos por las minorías que controlan las técnicas de la comunicación.”<sup>1</sup> De este modo, la idea de “masas” nos conduce a caracterizar unas relaciones sociales marcadamente asimétricas entre éstas y los medios de comunicación.

La idea que permite aproximarse al concepto de comunicación, es la de un proceso en que un emisor o fuente pone en circulación unos mensajes que son recibidos y decodificados por las audiencias.

Según Morris Janowitz la comunicación de masas “incluye las instituciones y técnicas mediante las cuales unos grupos especializados emplean artilugio tecnológicos para diseminar contenidos

---

<sup>1</sup> Millas, Jorge. “Derecho y sociedad de masas”. Citado en Papi, Mario. 2005. p. 225

simbólicos a públicos de muy amplia naturaleza, heterogéneos y sumamente dispersos.”<sup>2</sup>

La acción de comunicar, entonces, es más compleja que la sola operación de las plataformas tecnológicas de que se valen estos “grupos especializados”. La comunicación consiste en la diseminación o transmisión de unos mensajes que resultan inteligibles para sus receptores. Es a través del lenguaje (escrito, oral, audiovisual) que los medios van generando un saber social que está a disposición de la sociedad.

### **Características.**

Los medios de comunicación masivos en tanto instituciones sociales, poseen ciertas características que los vinculan al funcionamiento de los sistemas políticos.

Desde luego, se encuentran en la esfera pública, toda vez que su actividad es abierta a todos y que, por otra parte, tratan asuntos públicos. Es por esto que los medios por regla general son objeto de regulaciones por parte del poder público, que varían en su naturaleza dependiendo de las concepciones ideológicas dominantes en una sociedad. Asimismo, la plataforma o la clase de medio de comunicación, determinan el régimen jurídico al que se someten. Ciertos medios de comunicación como la radio y televisión utilizan el espectro radioeléctrico, recurso que la mayoría de las legislaciones define como bien público y que por lo tanto otorgan derechos de uso limitados en el tiempo. Distinto es el caso de la prensa escrita, que comparativamente presenta menores grados de reglamentación en su actividad.

Siguiendo a McQuail, los medios de comunicación están institucionalmente capacitados como agentes económicos, políticos y culturales.<sup>3</sup>

En la sociedad contemporánea, este rasgo de los medios cobra una mayor relevancia por, a lo menos, dos factores. Por una parte, asistimos a un proceso de debilitamiento de las instituciones sociales y políticas como referentes del individuo. Los partidos políticos, las iglesias, la comunidad y en general cualquier expresión colectiva pierden progresivamente influencia. Como contrapartida, el ascendiente de los medios de comunicación sobre los individuos parece crecer sostenidamente al punto de sustituir, en muchos casos, el rol orientador que tradicionalmente se asignaba a las instituciones mencionadas más arriba. Por otra parte, el fenómeno de concentración de la propiedad de los medios de comunicación en grandes empresas los habilita de hecho para actuar como agentes determinantes en la decisión de los asuntos públicos. La existencia de pocos medios de comunicación, a menudo asociados a grandes intereses económicos, lleva aparejado el ejercicio de

<sup>2</sup> Citado en McQuail, Denis. 2000 .p. 41

<sup>3</sup> McQuail, Denis. Op cit. p 43

mecanismos de control sobre la información que constituye el insumo de los procesos de toma de decisiones. Tal realidad está presente a escala local e internacional, en permanente evolución. Hace una década “se calculaba que la concentración mediática había depositado un poder inmenso en sólo diez grupos de dimensión mundial”.<sup>4</sup>

Por último, los medios de comunicación de masas carecen formalmente de poder, rasgo que resulta conveniente juzgar a la luz del fenómeno enunciado más arriba.

### **Funciones.**

Las funciones sociales de los medios de comunicación son múltiples y complejas. De acuerdo al objeto de este trabajo parece apropiado describir aquellas que dicen relación con la formación de la verdad social.

En primer término, corresponde a los medios de comunicación proporcionar información sobre hechos y situaciones acontecidos en la sociedad y en el mundo. Es aquí donde encontramos la primera operación de interpretación. Con frecuencia se dice que el rol de los medios consiste en reflejar la realidad, sin embargo es materialmente imposible reproducir fielmente todo lo que sucede en la sociedad. Asimismo, se trataría de un ejercicio inútil que anularía su función de mediación. Entonces, los medios ofrecen una simplificación de la realidad resultante de una selección de acontecimientos que según el juicio de sus operadores son relevantes y por tanto deben ser informados.

Luego, una segunda función propia de los medios de comunicación es “explicar, interpretar el significado de los acontecimientos y de la información.”<sup>5</sup> Es decir, los medios no sólo ponen en circulación información socialmente relevante sino que “proveen a los miembros de la comunidad de relatos” sobre el acontecer<sup>6</sup>. En otros términos, un fragmento de la verdad social es descrito por el medio, dotada de significaciones que permiten su inteligencia por la comunidad. Esta tarea de mediación es compleja, pues implica por una parte la satisfacción de una función educativa – facilitar la comprensión de la información- y por otra la transmisión de patrones de interpretación determinados por la orientación cultural, política e ideológica del emisor. Tal elaboración del acontecer se presenta como un modelo, una representación del mundo y de los discursos sociales existentes en una sociedad.

---

<sup>4</sup> Papi, Mario, op. Cit. p. 219

<sup>5</sup> McQuail, Denis. Op cit. p. 136

<sup>6</sup> Sunkel, Guillermo. 2005. p. 30

Una tercera función de los medios de comunicación consiste en proporcionar entretenimiento, diversión y medios de relajación.

En general, el individuo se relaciona con los medios en sus tiempos de ocio. La labor de entretenimiento ejercida por los medios no es necesariamente neutral pues contribuye a la formación de una cultura popular, de modos de vida también impregnados por una determinada visión ideológica. La televisión resulta particularmente influyente en la masificación de ciertos modelos culturales, a través de la música y de programas de entretenimiento cuyos contenidos tienen una evidente carga valórica. En este plano, la globalización, proceso histórico signado por la expansión e inmediatez de las comunicaciones, trae consigo el riesgo de una homogeneización cultural con la consiguiente anulación de las identidades nacionales.

### **Agenda pública y concentración económica.**

Finalmente, una función de los medios que deriva de las dos primeras es la de “participar activamente en la creación de agendas públicas”.<sup>7</sup>

Lo público, en su concepto primigenio, es aquello que dice relación con los asuntos de estado. En la sociedad contemporánea debe entenderse lo público en contraposición a lo privado, de modo tal que quiere significar aquello que está a la luz, que es conocido por todos. Ciertamente, la importancia de los medios los pone en posición de definir que temas o acontecimientos deben ser objeto de la información y cuáles no. Aquí nos encontramos con la central cuestión de la visibilidad, que se refiere a hechos y también a los distintos actores sociales y sus visiones particulares sobre un asunto objeto del debate público. La configuración del ámbito de lo público, de la verdad social, depende fundamentalmente de la subjetividad de los operadores de los medios de comunicación. El sistema mediático en su conjunto fija entonces el campo de la deliberación de la sociedad. Según la tradición liberal “la libertad de prensa y expresión pública es la mejor manera de llegar a la verdad, la que surgiría de la exposición competitiva de puntos de vista alternativos”<sup>8</sup> Tal competencia se da en la medida que intervenga un sistema de medios que sea representativo de las diversas posiciones que existen en una sociedad. Con anterioridad al año 1973, coexistían en Chile en diferentes plataformas, medios de comunicación que expresaban los puntos de vista de la mayoría de los actores socialmente relevantes. La propiedad de los medios de comunicación se encontraba desconcentrada en múltiples instituciones. Las universidades, partidos políticos, asociaciones

---

<sup>7</sup> Sunkel. Op cit p. 29

<sup>8</sup> Sunkel. Op. Cit . p 27

gremiales y las iglesias poseían o se relacionaban con la propiedad de medios afines a sus intereses.<sup>9</sup> A ello se sumaba el Estado, a través de Televisión Nacional de Chile.

Las reformas económicas surgidas a partir del quiebre institucional, alteraron ese panorama. El ámbito de la prensa escrita, dos empresas -El Mercurio SAP y Copesa- pasaron a ocupar una posición dominante que mantienen en la actualidad.<sup>10</sup> En el caso de la empresa El Mercurio, además de poseer un diario de circulación nacional que lleva su nombre, detenta la propiedad de una extensa cadena de diarios regionales. Paradójicamente, la circulación de diarios y revistas nacidas en el período autoritario, alternativas a estas dos cadenas, encontró un serio obstáculo para su supervivencia y desarrollo en la ausencia de una política estatal que resguardara el pluralismo informativo.<sup>11</sup>

La radiodifusión presentaba similares caracteres de diversidad hasta años recientes. Sin embargo, la flexibilidad de las normas que regulan la materia ha permitido una radical modificación en la distribución del espectro radioeléctrico. Es así que durante el último período se verifica la penetración en este segmento de empresas que se adjudicaron numerosas concesiones de radiodifusión. La operación comercial más importante en este sentido sucedió el año 2007, cuando el Grupo Prisa –empresa mediática de origen español de relevancia mundial-, pasó a controlar 208 concesiones de radiodifusión en la frecuencia modulada.<sup>12</sup> Por otra parte, tanto el grupo Edwards como Copesa poseen cadenas radiales en permanente crecimiento.

La influencia de la televisión en la formación de agenda pública es cada vez más decisiva. Según el estudio más reciente, un 76% de las personas consume diariamente televisión abierta.<sup>13</sup>

La primera ley nacional sobre televisión, la número 17.377 de 1970, crea la empresa estatal Televisión Nacional de Chile. Establece además las primeras concesiones para personas jurídicas de derecho público: la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso. Según la concepción dominante en la época acerca del rol formador de la televisión, se excluyó la posibilidad de que ésta fuera operada por agentes privados. La exposición de motivos de la ley expresaba la desconfianza de la televisión comercial: "...las desventajas que este sistema ofrece a los fines sociales y culturales que se han tenido en mira, por su impacto deformador de la vida social del país, al perseguirse, de manera abierta o encubierta, pero inevitable, como se ha demostrado en los países donde existe, la comercialización completa del medio."

---

<sup>9</sup> Dermota, Ken. 2002. p. 24

<sup>10</sup> Papi, Mario, op. Cit. .p 220

<sup>11</sup> Cárdenas, Juan Pablo. 2009 p. 107

<sup>12</sup> Mönckeberg, María Olivia. 2009. p. 385

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Televisión. Sexta *Encuesta Nacional de Televisión 2008*

La ley 18.838, permitió el ingreso de empresas privadas a la explotación de servicios televisivos. A partir de esa fecha se produjo una expansión de la televisión comercial que, en los hechos, superó la función educativa y cultural de la televisión, priorizando el entretenimiento. A su vez, desde la ley 19.132, la empresa estatal pasó a financiarse a través de la venta de espacios de publicidad al igual que las estaciones comerciales. Si bien es cierto que Televisión Nacional de Chile es definido como un canal público que tiene como misión específica el resguardo del principio del pluralismo<sup>14</sup>, el cumplimiento de sus fines es determinado, en la práctica, por su régimen de financiamiento que lo asimila a los canales de televisión privados.

De este modo podemos afirmar la existencia de un sistema televisivo de carácter preferentemente privado. Por la naturaleza de la industria televisiva, sus fuentes de financiamiento proceden de un modo exclusivo de grandes empresas.

El fenómeno de concentración económica tiene en televisión rasgos particulares. No existe multiplicidad de estaciones televisivas de propiedad de una misma empresa. No obstante, los cinco canales de televisión con sede en Santiago tienen una participación hegemónica a nivel nacional tanto en la captación de audiencias como en el mercado publicitario.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ley 19.132 artículo 3°

<sup>15</sup> Corrales Jonquera, Osvaldo. 2005 . p. 13

## 2.- Veracidad y falsedad.

Para la comprensión de la dicotomía entre veracidad y falsedad, desde la perspectiva de los medios de comunicación, resulta necesario en primer término tener en consideración el concepto de verdad. De la verdad se ha ocupado de la filosofía y el Derecho, entre otras disciplinas. Intentaremos una aproximación al concepto de verdad, sin detenernos en las múltiples y complejas interpretaciones a que da lugar. Escogeremos, por lo tanto, sólo aquellas definiciones que digan relación con la verdad informativa.

Desde la filosofía, se emplea al menos en dos sentidos. La palabra verdad se refiere a una proposición, que puede ser verdadera en contraposición a “falsa”. Por otra parte, esta expresión señala una realidad que puede ser verdadera o bien “aparente”. De estos dos sentidos, conviene establecer que el primero tiene mayor pertinencia a propósito de la verdad informativa, toda vez que ella se compone de proposiciones diseminadas por los medios de comunicación. Los medios de comunicación, van construyendo un relato de la realidad a través de proposiciones que, agregadas, componen la verdad informativa.

Según José Ferrater Mora, se atribuye a Aristóteles la “concepción semántica de la verdad”, que no es sino la correspondencia entre aquello que se dice -la proposición- y aquello sobre lo cual se habla – la realidad-<sup>16</sup>. Es precisamente esta concepción la que se acerca más a la verdad informativa, como atributo básico de los mensajes emitidos por los medios de comunicación. Conforme a este concepto, es necesario que exista un ajuste entre la realidad material y lo que se predica sobre ella.

Sin embargo, es difícil emplear esta concepción semántica de la verdad en el ámbito del relato que ofrecen los medios de comunicación. En primer término, la actividad informativa de los medios masivos parte con una selección de una parte de la realidad que decide ser informada. Luego, aquél fragmento o zona de la realidad es simplificada con el objeto de hacerla comprensible para el receptor del relato. En este sentido, se produce un primer desajuste entre la realidad y la forma en que es descrita.

---

<sup>16</sup> Ferrater Mora, José. 1965-1968. Página 3661

En segundo lugar, resulta muy complejo establecer si hay una efectiva y completa adecuación, entre el relato que ofrecen los medios de comunicación y la realidad. La dinámica de las comunicaciones haría inviable la realización de continuos exámenes previos, con ese fin, a la información. La exigencia de comunicar únicamente una verdad incontrovertible, “constreñiría el cauce comunicativo al acogimiento de aquellos hechos que hayan sido plena y exactamente demostrados”.<sup>17</sup> Por otra parte, la realidad está en permanente transformación. En el tiempo que media entre su ocurrencia y su representación a través de los medios, está sujeta a ser alterada por otros eventos, lo que en definitiva modifica también aquella “verdad” comunicada. Ante esta imposibilidad de alcanzar una verdad absoluta, se ha preferido recurrir al concepto de veracidad.

La información, como el derecho, está construida por el lenguaje. En el campo jurídico, el profesor Antonio Pedrals examina diversos problemas que dicen relación con el sentido de las proposiciones, que pueden extrapolarse en materia de verdad informativa. Entre estas variables se anotan la claridad, unidad, precisión, explicitud, fidelidad, accesibilidad y veracidad del sentido. Todas ellas sirven para abordar los mensajes difundidos por los medios de comunicación.

Respecto de la veracidad del sentido, se sostiene que representa una categoría muy próxima a la verdad, reafirmando sobre esta última la validez de la noción de adecuación entre el enunciado y la realidad que pretende describir<sup>18</sup>. La veracidad, atiende a la subjetividad del autor, es decir, a la creencia de que aquello que está afirmando es la verdad.

De este modo, se puede afirmar algo verdadero en forma no veraz, y “se puede también ser veraz sosteniendo algo no coincidente con la realidad.”

Por el contrario, cuando el emisor afirma algo como verdadero a sabiendas de que no se ajusta a la realidad descrita, nos encontramos ante una afirmación falsa.

En la misma línea argumentativa, Durandin anota que “resulta fácil establecer la adecuación entre el discurso y el conocimiento, al menos por parte del emisor”, de suerte que la mentira o falsedad quedaría definida por la “divergencia entre discurso y conocimiento”<sup>19</sup>.

Enseguida, surge la interrogante acerca de los criterios que pueden emplearse para apreciar la veracidad de la información. Ciertamente, el público que consume informaciones no ejerce una tarea de control de la veracidad. Los periodistas, en una gran cantidad de casos, no entregan tampoco elementos que acrediten la veracidad de lo transmitido, o en otras palabras, no exhiben con

---

<sup>17</sup> Vega Ruiz, José Augusto de. 1998 p. 56

<sup>18</sup> Pedrals García de Cortázar, Antonio. 1986. p. 391.

<sup>19</sup> Durandin, Guy, *La información, la desinformación y la realidad*, citado en Azurmendi Azarraga, Ana, 2005.

suficiente claridad las fuentes de la información. Es aquí donde intervienen factores que no dependen necesariamente de la calidad de la información, sino que de atributos del medio de comunicación, como su credibilidad y prestigio. Por lo tanto, con frecuencia se da por veraz una información sólo por el hecho de que ha sido difundida por un medio de comunicación. Llevada a un extremo, esa confianza conlleva el riesgo de que se asienten en el saber colectivo informaciones falsas. Desde otra perspectiva, ciertos fenómenos económicos inciden de un modo negativo sobre este capital problema. Papi, sostiene que la confiabilidad de la información “se agrava como producto de la concentración de los medios de comunicación.”<sup>20</sup>

### **Regulación de la veracidad**

En nuestro país, no existen normas jurídicas que se hagan cargo de la veracidad de la información. Ello tiene su origen en el débil tratamiento constitucional del derecho a la información. Sólo a modo enunciativo, el artículo 19 n° 12 de la Constitución Política, trata conjuntamente la libertad de expresión con la “libertad de informar”, sin referirse al derecho a la información y por consiguiente sin definir sus atributos. No obstante, la redacción contenida en el Acta Constitucional N° 3 , de 1976, aseguraba “ el derecho a recibir información en forma veraz, oportuna y objetiva sobre el acontecer nacional e internacional.” Tal formulación, fue en definitiva desechada por el Consejo de Estado, bajo el razonamiento de que debían entenderse “incluido en las libertades de opinión y de información, el derecho a recibir información”.<sup>21</sup>

De este modo, no obstante no existir una consagración explícita en el ordenamiento jurídico fundamental del derecho a a la información, el recurso interpretativo de la historia fidedigna del artículo pertinente, permite afirmar el reconocimiento de esta garantía. Extensivamente, de acuerdo a este argumento, el sujeto informado tiene derecho a recibir información, y a que esa información sea veraz, oportuna y completa.<sup>22</sup>

Siempre situados en la doctrina nacional, Pedro Anguita distingue dos formas de entender la expresión “información veraz”. Según un primer concepto, no sería digna de protección aquella información que no sea verdadera. Otra acepción, exigiría de las empresas informativas, una cierta diligencia en el desarrollo de su actividad, que deba traducirse en una “razonable comprobación de

---

<sup>20</sup> Papi, Mario. op.cit. p. 219

<sup>21</sup> Anguita, Pedro. 2005. p. 34

<sup>22</sup> Banda Vergara, Alfonso. 2002.

la información”.<sup>23</sup>

Otros ordenamientos jurídicos, contienen regulaciones más precisas del derecho a la información y una caracterización que ha sido complementada por la jurisprudencia. La Constitución Española de 1978, en su artículo 20 letra d) protege el derecho a “A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. Los contornos de este derecho a recibir “información veraz”, se han ido definiendo doctrinaria y jurisprudencialmente.

La configuración de la veracidad informativa, en el contexto de la legislación española, según expresan distintos autores, muestra como elemento común y constante la valoración del comportamiento de los profesionales de la información. Esto se refiere a los métodos o procedimientos utilizados por los periodistas en la obtención de la información, como a la forma en que el resultado final es presentado al público. De este modo, la cuestión de la veracidad se traslada desde la realidad que se pretende comunicar, a la evaluación del trabajo del sujeto que procesa esa realidad y la representa.

La jurisprudencia constitucional española, con criterio de realidad, sostiene que la veracidad “no exige que los hechos o expresiones contenidos en la información sean rigurosamente verdaderos, puesto que las afirmaciones erróneas o equívocas son inevitables en un debate libre”.<sup>24</sup>

Una sentencia del Tribunal Constitucional español establece que la veracidad consiste en “un específico deber de diligencia del informador a quien se le puede exigir que lo que transmita como ‘hechos’ haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos”<sup>25</sup>. Complementa esta noción José de Vega Ruiz, quien reitera que la veracidad debe interpretarse como una “diligente búsqueda de la verdad, que asegure la seriedad del esfuerzo informativo”.<sup>26</sup>

De acuerdo a esta definición, la observancia de ciertos métodos propios del ámbito de las comunicaciones, otorgará el necesario atributo de la veracidad a la información, es decir que depende fundamentalmente de un cierto procedimiento.

Si extrapolamos esta noción al campo del derecho, tenemos que la verdad se alcanza en la medida que los hechos que se afirman sean probados dentro de un proceso reglado, que contempla instrumentos objetivos que permiten su verificación. Del mismo modo, la información que difunden los medios de comunicación se sujetan también a procedimientos, de diferente naturaleza. Es así

---

<sup>23</sup> Anguita, Pedro. 2005. p. 25

<sup>24</sup> De Vega Ruiz, Jose Augusto. 1998 . p. 33

<sup>25</sup> Azurmendi Azarraga, Ana. 2005.

<sup>26</sup> De Vega Ruiz. 1998 . p. 35

como, por ejemplo, se sostiene la importancia de que la información obtenida de una determinada fuente sea contrastada con otras fuentes, antes de diseminar el producto final. Con frecuencia, los medios de comunicación publican noticias que son obtenidas de una única fuente, lo que es considerado como una falta de elaboración periodística.<sup>27</sup> Esto resulta aplicable a un cierto tipo de producto informativo, como las crónicas y reportajes, excluyéndose otros que por su naturaleza no se les puede atribuir el carácter de verdaderos o falsos, como sucede con las editoriales y en general con los espacios de opinión.

### **Búsqueda de la verdad y falsedad**

La labor informativa se asocia a la búsqueda de la verdad, fin trascendente de la profesión periodística. El Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile prescribe que “los periodistas están al servicio de la verdad”, y en cumplimiento de esta obligación deben difundir “sólo informaciones fundamentadas, sea por la correspondiente verificación de los hechos en forma directa o con distintas fuentes, o la confiabilidad de las mismas”<sup>28</sup>. La norma precedente es coherente con una concepción de veracidad basada en diligencia del comunicador y en la observancia de procedimientos encaminados a la razonable acreditación de los hechos informados.

No obstante, la existencia de una “razón mediática”, expresión acuñada por Mario Papi, a menudo incentiva a los medios de comunicación a transmitir informaciones en razón de su alto impacto público, con independencia de su veracidad. Se menciona, por ejemplo, el caso de las falsas imputaciones formuladas contra un senador chileno, que motivó un debate acerca del deber de los medios de comunicación de transmitir informaciones veraces. Durante ese episodio, los medios masivos basaron sus informaciones en los dichos de la propia denunciante, sumadas a la difusión de rumores sin origen conocido. Sobre el punto, una editorial del diario El Mercurio afirma la responsabilidad de los medios “sólo cuando la prensa hace esto (publica) a sabiendas de que es una mentira, o si, creyendo que es verdad, la comunica, con un desprecio temerario por la posibilidad de que sea una mentira. Fuera de esos casos, no debería haber culpa ni responsabilidad.”<sup>29</sup>

En el caso que se cita, todo indica que la falta al deber de difundir informaciones veraces respondió al propósito de impactar con una noticia, obviando mínimos procedimientos dirigidos a obtener una “razonable comprobación de la información”.

---

<sup>27</sup> Sunkel, Guillermo. op. cit, p.55

<sup>28</sup> Artículos Primero y Segundo del Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile

<sup>29</sup> El Mercurio, 8 de septiembre de 2004, citado en Papi, Mario, 2005. p. 218

La pérdida de autonomía de la prensa frente a los poderes políticos y económicos, contribuye también a un cierto debilitamiento del imperativo de la veracidad. Se suele citar el comportamiento de los medios de comunicación de Estados Unidos, como soporte del ataque y posterior ocupación de Irak. La prensa norteamericana no sólo dejó de formular preguntas capitales para dilucidar la naturaleza de las acusaciones que fundaron la operación bélica, sino que difundió sin contrapeso el discurso oficial. Según un estudio de opinión pública, un cuarenta por ciento de los estadounidenses creía en 2004 que en Irak habían armas de destrucción masiva, es decir, a un año de haberse acreditado su inexistencia.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Castells, Manuel. (2006)

### 3.- Verdad y silencio

La selección de hechos, de opiniones y temas que realizan los medios de comunicación, es determinante en la construcción de la verdad social.

La mayor incidencia de los medios en los procesos sociales y políticos, les otorga en la práctica el poder de trazar los límites del debate público. Es por ello que se considera a los medios de comunicación como agentes fundamentales del sistema democrático. El imaginario liberal sitúa a la prensa como un mediador, un instrumento que permite la libre circulación de ideas, la deliberación social.<sup>31</sup> No obstante, la naturaleza de esa función ha mutado radicalmente. Papi afirma que la prensa “deja de ser simplemente *el medio*, para transformarse en algo decisivo, que establece por igual *qué se dirá* y *cómo se dirá*”.<sup>32</sup>

El “cómo se dirá” incide en la percepción de las audiencias sobre un acontecimiento, en las interpretaciones que pueden volverse mayoritarias. En suma, en la formación de la opinión pública. En su faz negativa, tiene relación con la manipulación o la falta de veracidad que en ocasiones presenta el caudal noticioso.

La otra dimensión, la respuesta a “qué se dirá”, puede tener más potencia en la conformación de la agenda pública, entendida ésta como aquel conjunto de temas relevantes que concitan discusión política y social durante un período determinado. Según apunta Castells, “la influencia más determinante que los medios ejercen sobre la política no proviene de lo que se publica sino de lo que no se publica”. “La actividad mediática reposa sobre una dicotomía: en la mente del público sólo existe lo que los medios dicen que existe. Su poder fundamental reside entonces en su facultad de ocultar, de enmascarar, de condenar a la inexistencia pública.”<sup>33</sup>

Nos encontramos así con la noción de visibilidad, derivada de la superlativa importancia de los medios de comunicación de masas en la vida cotidiana de las personas. Se debe insistir en que los medios de masas desplazaron a otras formas de relaciones sociales y que hoy constituyen el espacio público preferente. Por lo tanto, detentan el privilegio de delimitar el contenido de los mensajes que finalmente serán absorbidos por sus receptores.

---

<sup>31</sup> Sunkel, op cit. p.27

<sup>32</sup> Papi, Mario. Op cit. p.238

<sup>33</sup> Castells, Manuel. 2006

Aquella “facultad de ocultar” a que alude Castells, se vincula en primer lugar con la censura, práctica asociada tradicionalmente a gobiernos de tipo autoritario que ejercen controles previos sobre las informaciones que difunden los medios de masas.

La Real Academia Española define la censura como el “examen y aprobación que anticipadamente hace el censor gubernativo de ciertos escritos antes de darse a la imprenta”<sup>34</sup>. En las últimas décadas, la superación de los regímenes autoritarios en América Latina y la consiguiente emergencia de gobiernos democráticos, supuso también la desaparición de la práctica de la censura política oficial.

Sin embargo, la realidad material de la censura – más allá del sujeto que la ejerce- consiste en el ocultamiento de información a los ciudadanos. Si bien ese ocultamiento dejó de ser una práctica estatal, paradójicamente más visible, hoy se practica bajo nuevas modalidades y por otros sujetos. Los estados democráticos, disponen de menores instrumentos legales que les permitan interferir en la función informativa de los medios de comunicación. Correlativamente, los medios de masas, cuentan con mayores grados de libertad en sus definiciones editoriales.

Es en razón de estos cambios, que resultaría poco riguroso emplear la expresión “censura”, para designar el ocultamiento de información a los ciudadanos, practicado por los medios de comunicación de masas. Para efectos del tratamiento de este fenómeno actual, hablaremos de “silencio informativo”.

Como abordamos en el apartado “Medios de Comunicación”, los sistemas políticos democráticos padecen de una aguda concentración de la propiedad de los medios de comunicación de masas. El poder financiero de grandes grupos económicos ha permitido la formación, en un breve período de tiempo, de empresas mediáticas con presencia dominante en todas las plataformas, todas ellas de orientación ideológica similar (lo que algunos analistas llaman el pensamiento único).

En este plano, la práctica del silencio informativo, tiene efectos importantes en la conformación de la agenda pública. Su eficacia, medida según los objetivos perseguidos por el medio que la ejerce, es superior a la censura gubernamental de épocas pasadas. Los controles sobre la prensa, ejercidos bajo gobiernos autoritarios, generaban en muchas ocasiones reacciones públicas por parte de organizaciones de diversa naturaleza, seguida de la formulación de nuevas demandas políticas. Asimismo, la práctica conocida de la censura y la auto censura, instalaba una percepción de desconfianza hacia la prensa.

---

<sup>34</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. Madrid, 2001.

Por el contrario, los medios de masas dentro de un sistema democrático, con elecciones abiertas y regulares, sin sujeción a controles previos de contenidos, gozan de amplio prestigio y credibilidad. La población confía en que la agenda informativa de los grandes medios, responde a una selección rigurosa de los hechos más relevantes. En estos contextos, de sociedades caracterizadas como abiertas, la omisión informativa lejos de provocar cuestionamientos al papel de los medios de masas, cumple con su objeto. Los hechos y sujetos excluidos, por decisión editorial, del cauce informativo, forman parte de aquella zona de la realidad que no es iluminada y que por tanto deja de existir.

Las razones del silencio informativo, a menudo obedecen a la protección de intereses económicos o políticos, de los propietarios, o bien de quienes contribuyen al funcionamiento del medio a través del mercado publicitario. En muchas ocasiones, ello provoca problemas existenciales a los periodistas, pero ellos deben subordinarse, cuidando su situación laboral.

Para lograr una aproximación acerca del impacto del silencio informativo, resulta de interés conocer los hábitos de consumo de información de los ciudadanos. Citaremos de nuevo la Sexta Encuesta Nacional de Televisión elaborada por el Consejo Nacional de Televisión.<sup>35</sup> Un 74,7% de los encuestados declara consumir diariamente noticieros de televisión abierta. En otro apartado, el estudio indica que el horario de mayor audiencia de televisión abierta va desde las 21:00 a las 22:00 horas. Por lo tanto, estos datos confirman que la fuente de información más importante para los chilenos, son los noticieros centrales de las estaciones televisivas. Precisamente en ellos se puede observar una menor apertura hacia ciertas categorías de noticias. En otros términos, el silencio informativo de la televisión abierta, incide de un modo gravitante y directo en la conformación de la agenda pública, superando en importancia a los medios de masas que emplean otras plataformas.

Es preciso detenernos en este punto, para preguntarnos sobre la legitimidad del ejercicio del silencio informativo. Desde la perspectiva contraria, ¿puede jurídicamente impugnarse ?.

Cabe reiterar que este fenómeno tiene extraordinaria influencia en la vida democrática, en un contexto de concentración económica de los medios de comunicación de masas. En el caso de Chile, numerosos investigadores han documentado el limitado número de propietarios de medios, así como sus relaciones con grandes grupos económicos que, en definitiva, van configurando líneas editoriales uniformes.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Consejo Nacional de Televisión. *Sexta Encuesta Nacional de Televisión 2008*

<sup>36</sup> Un estudio completo de la concentración económica de los medios en Mönckeberg, María Olivia. *Los magnates de la prensa : concentración de los medios de comunicación en Chile*. Debate, Santiago de Chile , 2009.

Desde el prisma del Derecho, este tema nos conecta con el derecho a la información. Existe abundante producción doctrinaria y jurisprudencial acerca de la libertad de expresión que, sin embargo, es limitada, tratándose de la otra dimensión de esta facultad humana, cual es, el derecho a la información.

Signo inequívoco de que hablamos de un tópico desatendido, particularmente en nuestro país, es que la Constitución Política de la República, en su artículo 19 número 12, garantiza “*La libertad de emitir opinión y la de informar...*” sin hacer mención expresa al derecho a la información. Sin embargo, según el profesor Pedro Anguita, “los integrantes de la comisión redactora de la Constitución de 1980 coincidieron en la idea de entender incluido en las libertades de opinión y de información, el derecho a recibir información.”<sup>37</sup> De este modo, no podría sostenerse que tal derecho no existe en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la ley 19.733 sobre Libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, conocida también como Ley de Prensa, refuerza en primer término la garantía constitucional, declarando en su artículo primero que “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, *constituyen un derecho fundamental de todas las personas*”. Luego, en el inciso tercero del mismo artículo, innova y complementa la norma constitucional, al establecer que “Se reconoce a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general”.

Durante la tramitación de la ley en comento, se discutió la introducción de una norma que creaba un derecho de aclaración o rectificación en caso de omisión. Su redacción era la siguiente: “Artículo 20 inciso II. La misma obligación regirá respecto de la aclaración que presente una persona natural o jurídica que haya sido deliberadamente silenciada con respecto a un hecho u opinión de importancia o trascendencia social.” El artículo precedente, junto a otros que se orientaban también a vigorizar el derecho a la información, fue impugnado por congresistas ante el Tribunal Constitucional<sup>38</sup>, requerimiento en definitiva acogido por éste.

De los argumentos invocados por los recurrentes para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma, interesa en particular aquél que sostiene que, la creación de este derecho de aclaración frente a la omisión, constituye una vulneración de la libertad de informar.

Según el razonamiento de los requirentes y del Tribunal Constitucional, el artículo “viola su libertad de informar la imposición que este proyecto le hace de publicar lo que un tercero determine por sí y ante sí...”, al interferirse la libre elección por parte de los titulares de los medios

---

<sup>37</sup> Anguita Ramírez, Pedro. 2005

<sup>38</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 226, 30 de octubre de 1995. Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/391>

de comunicación, de los hechos que se estiman relevantes.

Añade la sentencia, que la disposición vulnera el derecho de propiedad del titular del medio de comunicación, al inmiscuirse la ley en sus facultades exclusivas y excluyentes de administración. A partir de este último argumento, es pertinente referir la evolución<sup>39</sup> que ha experimentado a través de la historia, el derecho a la información. Damián Loreti, señala tres etapas de la libertad de expresión e información, según el titular que se reconoce.<sup>40</sup>

En un primer período, estos derechos sólo se reconocen a aquellas personas que cuentan con los recursos materiales para fundar y mantener un medio, esto corresponde al propietario de la empresa informativa. Como expresión de esta etapa, se cita al editor del periódico norteamericano Wall Street Journal, quien afirmó en 1908 que “Un diario es una empresa privada que no debe absolutamente nada a un público que no tiene sobre ella ningún derecho.”<sup>41</sup> En segundo lugar, tenemos el período donde emergen los estatutos profesionales de los periodistas.

Finalmente, llegamos a la etapa del sujeto universal, que nace con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948. Se reconocen, desde entonces, el derecho a “a recibir y difundir informaciones y opiniones a todos los seres humanos por su sola condición de tales.” Esta moderna noción de derecho a la información, tiene diversos contenidos tanto en relación a quien la emite como a quien la recibe. En lo que respecta al sujeto que recibe la información, nos interesa relevar la facultad de todo sujeto de acceder a informaciones y opiniones por cualquier medio. Le asiste entonces, al titular, que es toda persona, el derecho a enterarse de lo que sucede a su alrededor. Se trata de un “derecho al conocimiento de la noticia como facultad inalienable del ser humano, es aquel que le permitirá saber qué es lo que ocurre a su alrededor, como forma imprescindible de permitir su participación en la comunidad en la que está inserto.”<sup>42</sup>

En similar sentido se inclina el profesor Pedro Anguita, al señalar que “la libre formación de la opinión pública es una condición previa e imprescindible para el ejercicio de otros derechos que fundamentan el sistema democrático”. En la propia ley 19.733, subsistió la disposición que “reconoce a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general”.

Tal era el fundamento de la modificación a la Ley de Prensa, que establecía el derecho a aclaración en caso de silenciamiento deliberado ejercido por los medios de comunicación. El Presidente de la Cámara de Diputados, contestando el requerimiento ante el Tribunal Constitucional, sostiene que la norma tiene por objeto procurar un efectivo pluralismo político.

---

<sup>39</sup> Loreti, Damián, 1995. p 13

<sup>40</sup> En Anguita Ramirez, Pedro, *El derecho a la información en Chile*, se describen estas mismas etapas, incorporando una primera que corresponde a las monarquías absolutas.

<sup>41</sup> Loreti, op cit, página 14

<sup>42</sup> Loreti, op. Cit, página 25

Notoria es la relación que establece entre la verdad social y el silencio informativo como práctica, al afirmar que “el silencio es también una forma de mentir o de mudar la verdad”.<sup>43</sup>

Como se indicó más arriba, la modificación legal fue declarada inconstitucional, en base a una serie de consideraciones jurídicas del Tribunal Constitucional, que remiten a la primera etapa en la evolución del derecho a la información. En su razonamiento, el órgano de control constitucional, establece que la norma infringe la libertad de informar, al imponer a los medios la obligación de publicar hechos que no hayan sido objeto de noticia.<sup>44</sup> Además, invoca el Tribunal, el derecho de propiedad establecido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, por cuanto vulneraría a su juicio las facultades de uso y goce cuyo ejercicio corresponde al titular o propietario del medio de comunicación.<sup>45</sup>

No obstante, los medios de comunicación, en tanto empresas, tienen una naturaleza social que las distingue de cualquier otra y que en consecuencia justifican que sean objeto de regulaciones especiales.<sup>46</sup> Existe un interés colectivo, tutelado jurídicamente, que es el derecho a la información, que se traduce en prerrogativas de la comunidad frente a los medios de comunicación.

La dinámica económica e informativa produce nuevos fenómenos que dificultan el funcionamiento de los sistemas democráticos. La formación de estructuras monopólicas u oligopólicas en el campo de las comunicaciones, otorga ilimitados poderes sobre los insumos que constituyen el debate político.

---

<sup>43</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 226. Parte expositiva, página 10.

<sup>44</sup> Considerandos 34 y 35 sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 226

<sup>45</sup> Considerando 36, sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 226

<sup>46</sup> Anguita Ramirez, Pedro, op. cit, 41

#### **4.- El silencio informativo. Jurisprudencia del Consejo Nacional de Televisión.**

Desde el advenimiento del sistema democrático, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación por parte de empresas e instituciones vinculadas a un sólo sector de pensamiento político e ideológico, ha dado lugar a la práctica del silencio informativo sobre hechos noticiosos socialmente relevantes. Con cada vez mayor frecuencia, los grandes medios de comunicación se abstienen de dar cobertura a determinados temas, conflictos y personajes. Si bien este fenómeno es observable en la prensa escrita, y en menor medida en la radio, su mayor impacto se produce cuando la televisión de libre recepción omite informaciones en sus espacios noticiosos.

Sobre el particular, revisaremos una breve jurisprudencia del Consejo Nacional de Televisión, consistente en tres resoluciones distintas. En la primera de ellas, se establece que la omisión vulnera el principio del pluralismo. Luego, una segunda resolución discurre sobre las facultades del CNTV para sancionar este tipo de hechos. Finalmente, examinaremos el pronunciamiento más reciente de este organismo, particularmente el voto disidente de tres consejeros que razonan sobre la base del concepto de “derecho social a la información”. Como se ha señalado, corresponde al Consejo Nacional de Televisión velar por el correcto funcionamiento de los servicios televisivos. El correcto funcionamiento, definido en el artículo 1º de la ley 18.838, es un concepto amplio que se refiere a diversos valores y principios. En lo que respecta a la materia que examinamos, el correcto funcionamiento comprende el permanente respeto de los principios de democracia y pluralismo, que se relacionan directamente con el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión.

Proclamación de candidato presidencial.

En la sesión ordinaria del Consejo Nacional de Televisión de 22 de agosto de 2005, se desestimó una denuncia contra el noticiero 24 Horas de Televisión Nacional, por omitir la proclamación del candidato presidencial Tomás Hirsch. Pese a que en la resolución se reconoce que efectivamente el programa denunciado no cubrió el hecho aludido, se consideró que el canal brindó

espacios en los días posteriores, razón que determinó que no se formularan cargos.<sup>47</sup>

Sin embargo, a partir de esta denuncia, el Consejo examinó de oficio el comportamiento de los demás concesionarios de servicios televisivos, en relación al mismo hecho, comprobándose que los canales Red Televisión y Universidad Católica de Chile Televisión, no cubrieron la proclamación del mencionado candidato el día en que ésta ocurrió ni en los posteriores. Es así como, el CNTV determinó, por la unanimidad de los miembros presentes, formular cargos a las dos estaciones por infracción al principio del pluralismo.<sup>48</sup> En ambos casos, los argumentos del órgano regulador se refieren al carácter noticioso del hecho, y a la naturaleza de la infracción. En tres breves considerandos, la resolución establece lo siguiente:

“Primero. Que puede señalarse que el acto de proclamación de un nuevo candidato a la Presidencia de la República es una noticia que cumple con los requisitos indispensables para ser tal y, por lo tanto, merece cobertura periodística;

Segundo: Que la concesionaria no se refirió al hecho el día en que éste ocurrió ni en los posteriores;

Tercero: Que esta omisión vulnera el principio del pluralismo, uno de los valores centrales que definen el correcto funcionamiento de los servicios de televisión .”

De los argumentos citados, se desprende en primer término que el principio del pluralismo se traduce en un deber de los canales de televisión de informar de aquellos hechos relevantes para la sociedad, que merezcan “cobertura periodística”. En segundo término, que el silencio informativo u omisión, importa una vulneración al principio del pluralismo, y en consecuencia infringe el concepto de correcto funcionamiento. Un tercer aspecto a relevar de esta resolución, dice relación con las facultades del CNTV para sancionar la omisión de un hecho noticioso, que en este caso no son controvertidas por ninguno de los consejeros presentes.

En la sesión ordinaria de 17 de octubre de 2005, el Consejo finalmente absolvió a Red Televisión y a Canal 13 de los cargos formulados. Sin embargo, tal resolución no contiene fundamentos legales, limitándose el órgano regulador a señalar como “suficientes las explicaciones dadas por la concesionaria ”, sin reproducir tampoco la defensa de los canales ante el cargo de infracción al principio del pluralismo.

---

<sup>47</sup> N° 4, Acta Sesión Ordinaria CNTV, 22 de agosto de 2005

<sup>48</sup> N° 5 y 6, Acta de sesión ordinaria CNTV, de 22 de agosto de 2005

Huelga de hambre de presos mapuche.

En agosto de 2010, se presentó una denuncia en contra de los noticieros centrales de cuatro canales de televisión, Chilevisión, Canal 13, Mega y Televisión Nacional de Chile, por omitir la huelga de hambre de comuneros mapuche, en el contexto del denominado “conflicto mapuche”. En particular, la denuncia hacía alusión a la omisión de la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, donde se recibió a voceros de los huelguistas, por parte de estos noticieros. Según la denuncia, ese hecho tenía el carácter de noticioso, por constituir “la primera reacción institucional al prolongado ayuno de los presos mapuches”. Por otra parte, la denuncia aludía a una situación general de silencio informativo en torno a la huelga de hambre de los comuneros mapuche, que hasta el momento mantenían los canales de televisión. Los argumentos centrales apuntaban a una presunta infracción a los principios del pluralismo y la democracia.

Al pluralismo, en tanto, quiere significar el reconocimiento de la diversidad existente en la sociedad. De este modo, la exclusión arbitraria de la agenda informativa de un actor social importa una transgresión a este principio. A su vez, la omisión del hecho noticioso en comento constituía una vulneración al principio de la democracia, contenido en el artículo 1º de la ley 18.838, por cuanto uno de los componentes esenciales de este sistema político se encuentra en la efectiva cautela del derecho a la información. De esta suerte, “el silenciamiento de un hecho social y político relevante por un canal de televisión, implica el establecimiento por la vía de los hechos de una severa limitación al derecho que le asiste a la comunidad de estar informada.”

Sobre esta denuncia, el Consejo Nacional de Televisión se pronunció en sesión ordinaria de 15 de noviembre de 2010.<sup>49</sup> En cuanto a los hechos, el Consejo comprobó que efectivamente los noticieros denunciados omitieron informar sobre la reunión de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados con voceros de los comuneros mapuche.

En segundo lugar, haciéndose cargo de la negativa de los canales a presentar el conflicto, da cuenta de un estudio de la cobertura de la huelga de hambre de los presos mapuche, que sólo abarca el mes de agosto de 2010, no obstante que ésta comenzó el 12 de julio de 2010. El estudio contiene, además, referencias sobre notas informativas que no guardan relación con el fondo del hecho denunciado. Sin perjuicio de ello, aparece de manifiesto que la cobertura fue mínima.<sup>50</sup>

En cuanto al derecho, el CNTV resolvió declarar, por unanimidad de los consejeros presentes, que carece de competencia legal para aplicar sanciones, de acuerdo a los siguientes fundamentos, contenidos en los considerandos Séptimo, Octavo y Noveno:

<sup>49</sup> Acta sesión ordinaria CNTV, 15 de noviembre de 2010. N° 14. p. 50-57

<sup>50</sup> Considerando Cuarto, N° 14, Acta citada.

“SÉPTIMO. ...En seguimiento de lo prescrito en el Art.19 N°26 de la Carta Fundamental, el legislador ha prohibido al Consejo Nacional de Televisión inmiscuirse en la programación de los servicios de televisión de libre recepción y limitados –Art. 13 Inc.1o Ley No18.838-, dado que, una autorización otorgada en sentido contrario, al afectar en su esencia la libertad de información de los referidos servicios, sería inconstitucional;

OCTAVO: Que, la determinación de la agenda noticiosa es una facultad directamente pertinente al ámbito de la programación de los servicios de televisión y, por lo tanto, de su exclusiva y excluyente competencia;

NOVENO: Que, órgano del Estado como lo es, el Consejo Nacional de Televisión debe ceñir estrictamente su actividad al principio de la juridicidad, por lo que debe someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y garantizar el orden institucional de la República –Art.6o de la Constitución Política .”

Atribuciones del Consejo Nacional de Televisión. Como fundamento para desestimar la denuncia, el Consejo ha interpretado que la posibilidad de formular un reproche legal sobre la ausencia de cobertura sobre el hecho noticioso, importaría una intervención en la agenda noticiosa que se estima como de exclusiva competencia de los concesionarios de servicios televisivos, y por tanto afectaría la garantía constitucional de la libertad de expresión e información. En la misma línea argumentativa, invoca el principio de juridicidad que informa a los órganos del Estado, como fundamento de la incompetencia legal para sancionar el silencio de los canales de televisión.

Sin embargo, el razonamiento del Consejo sobre la legitimidad de sus facultades sancionatorias en este caso, resulta discutible.

Se invoca el artículo 13 de la ley 18.838, donde se establece que “El Consejo no podrá intervenir en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción ni en la de los servicios limitados de televisión”. Esta prohibición legal de “intervenir” en la programación de los servicios televisivos, refuerza la garantía constitucional de “la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa”.<sup>51</sup> De esta manera, el sentido de la expresión “intervenir” del artículo 13 de la ley 18.838, alude a una actividad previa a la emisión de contenidos por parte de los canales de televisión, a un control a priori. Tal es así, que la misma norma contempla tres excepciones en cuya virtud el Consejo puede intervenir en la programación:

La letra a) dispone que podrá adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas, publicidad o programas que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público; b)

---

<sup>51</sup> Art. 19 n° 12, Constitución Política de la República

“determinar la hora a partir de la cual podrá transmitirse material fílmico calificado para mayores de 18 años de edad” y ; c) “fijar, de manera general, un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena de los programas que transmitan los canales de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción”.

Todas estas excepciones, inequívocamente suponen un control previo de contenidos ejercido por el Consejo.

El examen de una presunta infracción al correcto funcionamiento, por parte del Consejo, y la eventual formulación de cargos y posterior aplicación de sanciones, constituye siempre un control a posteriori de los contenidos televisivos, sea que la vulneración a la norma legal se haya producido por acción o por omisión. En consecuencia, en el caso en comento, una eventual sanción a los canales infractores por omisión de un hecho noticioso relevante, no implicaría una intromisión en la programación de los canales de televisión, toda vez que subsistiría el carácter represivo – y no preventivo- del control. Sólo existiría intervención en el evento que los concesionarios de servicios televisivos debieran modificar forzosamente su programación, por orden del Consejo, posibilidad descartada por el ordenamiento jurídico, salvo las excepciones legales citadas.

Según la interpretación que sustenta la resolución, las facultades del Consejo que le permiten velar por el correcto funcionamiento de los servicios televisivos no tendrían aplicación, pues todo examen sobre los contenidos de las emisiones televisivas podría ser entendido como una intervención atentatoria de la libertad de expresión. En efecto, la revisión del material emitido por los canales de televisión, que conlleva la sustanciación de un procedimiento sancionatorio, trae aparejada la formulación de valoraciones y juicios de reproche, con el sólo objeto de determinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del correcto funcionamiento.

Valga reiterar que los contornos de cada uno de los elementos del concepto de “correcto funcionamiento”, han venido siendo definidos jurisprudencialmente por el propio CNTV.

Por otra parte, la forma más común de transgredir el principio del pluralismo en los espacios informativos, la encontramos precisamente en la exclusión y por ende en el silencio. Lo mismo puede predicarse del derecho a la información como componente del sistema democrático.

Finalmente, el CNTV, en el considerando Décimo, señala que “de cuanto se ha venido razonando fluye que, el Consejo Nacional de Televisión carece de competencia legal para reprochar a los servicios de televisión denunciados la comprobada exigua cobertura otorgada a la huelga de hambre de los presos políticos mapuche; mas, consciente del menoscabo, que de dicha escasez pudiere haber redundado el derecho a la información que tienen las personas, dará traslado de estos antecedentes al Consejo de Ética de los Medios”. Este razonamiento resulta contradictorio con lo

resuelto, en tanto reconoce que la “exigua cobertura” de la huelga de los presos mapuche pudo menoscabar “el derecho a la información que tienen las personas”. Si efectivamente se menoscabó el derecho a la información, ello puede constituir una vulneración al correcto funcionamiento.

#### Huelga de trabajadores de Farmacias Ahumada.

En octubre de 2010, se presentó ante el CNTV una nueva denuncia en contra de los canales Megavisión, Chilevisión, Canal 13, Universidad Católica de Valparaíso Televisión y Televisión Nacional de Chile, por omitir en sus espacios informativos una extensa huelga de los trabajadores de Farmacias Ahumada, una de las tres grandes cadenas farmacéuticas presentes en Chile<sup>52</sup>. En lo sustantivo, afirma la denuncia que se trata de una noticia de carácter nacional omitida por los noticieros y que “es el CNTV por mandato de la Ley 18.838, inciso tercero artículo 1º, en lo relativo al pluralismo ahí señalado, quien debe resguardar el debido derecho a la información ”.

Respecto a esta denuncia, el Consejo Nacional de Televisión se pronunció en sesión ordinaria de 20 de diciembre de 2010, rechazando formular cargos, en votación dividida.

Del correspondiente examen de los hechos, se determinó la efectividad de la omisión denunciada, con la sola excepción de Universidad Católica de Valparaíso Televisión, única estación que informó sobre la movilización , “indicando tanto el número de trabajadores movilizados, como la naturaleza y contenido de sus peticiones y comentándose el hecho de haber denunciado sus autoridades sindicales el silencio informativo, que sobre tales hechos habíase observado en los demás canales de la televisión abierta ”.

Por la mayoría de los consejeros presentes, se acordó no dar lugar a la formulación de cargos, sobre la base de estimar -al igual que en el caso del silencio sobre la huelga de presos mapuche-, que “el Consejo Nacional de Televisión carece de competencia legal para reprochar a los servicios de televisión denunciados en estos autos la comprobada omisión en que incurrieran de informar acerca de la huelga nacional, que sostuvieran los trabajadores de la cadena farmacéutica FASA ”. Se reiteran, en los considerandos Séptimo al Décimo, los mismos argumentos empleados en el caso anterior, en el sentido de que el Consejo no puede “inmiscuirse” en la agenda noticiosa de los canales de televisión.

Sin embargo, los consejeros Jorge Donoso, María Elena Hermosilla y Roberto Pliscoff emitieron un voto disidente donde se pronuncian favorablemente a la formulación de cargos en contra de todos los canales de televisión, con la excepción de UCV TV.

---

<sup>52</sup> N° 13 Acta de sesión ordinaria del CNTV, de 20 de diciembre de 2010

Los argumentos del voto disidente son los siguientes<sup>53</sup>:

1) Se constata que los canales de televisión denunciados no informaron, durante todo el período examinado, sobre la huelga legal de los trabajadores de Farmacias Ahumada.

2) “Un conflicto social, como es una huelga legal ” de la cadena FASA, con los rasgos de extensión e impacto ya citados, “es una noticia, sin lugar a la menor duda, pues cumple con todas las características que la doctrina exige ”. De acuerdo al razonamiento de los consejeros, las principales características de la noticia son :

Generalidad: la noticia debe ser de interés social y no particular.

Actualidad: los hechos deben ser actuales o recientes.

Novedad: los sucesos deben ser nuevos, desacostumbrados y raros.

Interés humano: la noticia debe ser capaz de producir una respuesta afectiva o emocional en los receptores.

Proximidad: los sucesos entregados provocan mayor interés si son cercanos al receptor.

Prominencia: la noticia provoca mayor interés si las personas involucradas son importantes y conocidas.

Consecuencia: tiene interés noticioso todo lo que afecte a la vida de las personas.

3) “Los medios de comunicación y los periodistas cumplen una función intermediaria insustituible e imprescindible entre los hechos noticiosos y la sociedad, en lo que se ha llamado el “derecho social a la información”, es decir, el derecho que tiene la sociedad a estar informada de los hechos relevantes que suceden en ella”.

4) Establece que la libertad de opinión tiene dos variables: “el derecho individual, cual es el de buscar y difundir hechos noticiosos sin censura previa; y el derecho social a la información, al que nos hemos referido anteriormente y que como dijimos es el derecho de la sociedad a estar informada. ”

No obstante que el voto disidente no lo cita, la existencia de un derecho social a la información, encuentra fundamento legal en el inciso final del artículo 1º de la ley 19.733, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo , donde se prescribe que : “Se reconoce a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general ”.

5) “De este modo omitir un hecho noticioso de trascendencia, como es el caso de la huelga legal de

---

<sup>53</sup> Acta citada, p. 55.

los trabajadores de Farmacias Ahumada, es un atentado contra la democracia.” Recoge este razonamiento, el papel que se le asigna a los medios de comunicación -y en particular a la televisión- en el funcionamiento del sistema democrático. Es preciso reiterar, que el respeto al principio democrático está cautelado en el artículo 1º de la ley 18.838.

6) “El lugar y la importancia que se le da a una noticia corresponde a la política editorial de cada medio de comunicación y en eso el CNTV no tiene competencia, pero insistimos, lo que no puede hacer es omitir una noticia que tenga relevancia para la sociedad ”.

7) “Tampoco hay dudas respecto a la competencia del CNTV en esta materia, ya que también califica cuando existe sensacionalismo o truculencia, de acuerdo a las definiciones que el propio Consejo se ha dado, también puede hacerlo respecto a lo que es una noticia aplicando los conceptos y definiciones que el periodismo tiene respecto a ella. ” Se afirma en estos dos considerandos del voto disidente, la competencia del Consejo para reprochar el silencio sobre un hecho noticioso de relevancia social, precisando que en virtud de las atribuciones que la ley confiere al CNTV, es que éste califica los contenidos televisivos según los criterios y principios enunciados en el concepto de correcto funcionamiento.

## Capítulo II. La verdad social.

### 1.- La verdad social

Existe un consenso general acerca del lugar que ocupan, en la vida de la sociedad, los medios de comunicación masivos, cuya importancia asciende paralelamente a los avances tecnológicos. Las transformaciones técnicas permiten que las informaciones circulen de un punto a otro del globo, a gran velocidad. En otro sentido, la masificación de elementos tecnológicos que sirven al mismo tiempo necesidades de comunicación individual, como también de receptores de mensajes de carácter masivo, incrementan la omnipresencia de los medios de comunicación de masas. Se habla, a menudo, de una sociedad mediatizada, cuya vida está cruzada en forma permanente por la acción de los medios. Es la sociedad de la información, “una forma de sociedad en la que los individuos y las instituciones dependen cada vez en mayor medida de la información y la comunicación para poder funcionar con eficacia en casi cualquier campo de actividad”.<sup>54</sup>

Entre sus múltiples funciones, los medios de comunicación masivos constituyen, en el hecho, el dispositivo principal a través del cual se se informa la “sociedad de individuos” (para emplear la expresión de Norbert Elias). De un modo permanente, los medios no sólo desarrollan una labor que tiende a “reflejar la realidad”, a través de la producción y reproducción de un conocimiento del mundo, sino que participan, a la vez, en la construcción de la realidad social. Los medios de comunicación “no solo median entre la realidad social y la experiencia individual o colectiva sino que, al mismo tiempo, son protagonistas de esta mediación a través de las distintas selecciones que llevan a cabo para enmarcar un hecho noticioso”.<sup>55</sup>

Este conocimiento difundido por los medios masivos va configurando la verdad social, es decir, un cierto relato de la realidad que es aprehendido por las personas como verdadero y efectivo, como reflejo de los hechos que realmente acontecen en la vida de una sociedad. Se compone entonces la verdad social, en primer término, por información actual y relevante socialmente previamente seleccionada e interpretada por los medios, que las personas asumen como equivalente a la realidad. Es necesario apuntar que no sólo la producción informativa o noticiosa contribuye a legitimar un relato de la realidad, sino que participan también la publicidad y el entretenimiento, “en la medida en que comunican las posiciones individuales”<sup>56</sup>, comunicando de un modo indirecto.

Tales mensajes van influyendo en el pensamiento individual y colectivo, legitimando ideas

---

<sup>54</sup> Mquail, Denis. 1998, p. 26

<sup>55</sup> Saez Baeza, Chiara. 2005. p.22

<sup>56</sup> Luhman, Niklas. 2007. p. 117

básicas prevalentes, denominadas también como imaginario social vigente. Se trata de aquellas “ideas generalísimas, compartidas socialmente en mayor o menor grado que, en una u otra forma, influyen en los procesos que se dan en una sociedad”.<sup>57</sup> En la práctica, ello se traduce en la prevalencia de ciertos modelos de conducta, relaciones sociales y directivas normativas. Tenemos entonces, un segundo componente de la verdad social, que no es otro que el imaginario social dominante en una sociedad, que es sostenido por los medios de comunicación. Para Mquail, se trata de una función social de “continuidad” de los medios, consistente en expresar la cultura dominante y “forjar y mantener el carácter común de los valores”.<sup>58</sup>

Algunos de los elementos del imaginario social vigente son identificados por Pedrals<sup>59</sup>, desde la perspectiva que interesa a la Teoría General del Derecho. Se señalan, entre otros:

- Un sentido materialista, individualista, hedonista, e ilimitado de la existencia.
- Pérdida de relevancia de las directivas clásicas y privatización de las conductas y condicionamiento de las mismas por factores dinerarios.
- Concepto de sociedad como ámbito de competencia, de disputas múltiples para individuos y las organizaciones.
- Incremento del prestigio de lo escénico y mediático.
- Consolidación de un ideal oficial fundado en la democracia y los derechos fundamentales.

Papi, rescata la relevancia de los medios de comunicación, como “vehículo educativo que ha mejorado el comportamiento en general, aunque no hayan sido particularmente útiles en fomentar el crecimiento crítico en la conciencia del hombre”.<sup>60</sup>

Nuestra sociedad presenta crecientes rasgos de individualismo y atomización, elementos culturales cuyo desarrollo es coherente con la serie de transformaciones económicas y sociales de las últimas tres décadas. El neoliberalismo, ideología que se sustenta principalmente en la competencia económica preferentemente desregulada, se ha traducido, en el plano del comportamiento humano, en la disolución o debilitamiento de los vínculos de reciprocidad entre las personas. Como apunta Pierre Bourdieu, las estructuras colectivas se contraponen al mercado puro, incluso en el nivel más básico de organización, la familia, “que pierde una parte de su control sobre el consumo a través de la constitución de mercados por rangos de edad”.

En nuestro país, el fenómeno del individualismo se manifiesta, entre otras dimensiones, en

<sup>57</sup> Pedrals, Antonio. apuntes de clases

<sup>58</sup> Mquail, Denis. op.cit. p. 136

<sup>59</sup> Pedrals, Antonio. Apuntes de clases.

<sup>60</sup> Papi, Mario. op. cit. 222

un bajo interés por la participación política, con elevados niveles de abstención electoral. También, en este segmento, los partidos políticos son cada vez menos apreciados por la población. En un estudio reciente, sólo el 15,5% de los encuestados afirmó confiar en ellos, contra un 59,9% que declara no tenerles confianza. Otras formas de organización y de participación social se ven disminuidas, entre otras razones, por la falta de un sentido de lo colectivo, como ocurre con los sindicatos o con las juntas vecinales.

El vacío que deja la progresiva pérdida de influencia de los partidos políticos y de otras iniciativas y formas organizacionales de la sociedad civil, es llenada por la acción de los grandes medios de comunicación, que pasan a constituirse en los nuevos referentes orientadores de la población. Cabe añadir que las formas colectivas de participación social y política, son también fuentes de información alternativas a los medios.

Otra dimensión del fenómeno del individualismo a tomar en consideración, consiste en que el ciudadano absorbe los mensajes elaborados por los medios de una forma directa y unidireccional, sin que ese saber pase por un proceso de socialización que permita una comprensión de ese mensaje, incorporando otros elementos. Dicho de otro modo, una persona que no participa de ninguna instancia colectiva de carácter crítico, se encuentra más expuesta al mensaje de los medios, en tanto éste es procesado sin recibir otros estímulos cognitivos y valorativos, que permitan la formación de un juicio crítico del mismo. Es decir, la forma de vida de los ciudadanos y la modificación de la calidad de sus vínculos sociales, determina una forma de relacionarse con los medios de comunicación.

A esta posición del individuo frente a los medios debe agregarse la existencia de una verdadera inflación informativa<sup>61</sup>, que influye en su vulnerabilidad, a un punto tal que cabe afirmar que “puede llegar a alterar nuestros mecanismos de defensa mental”.<sup>62</sup> El proceso de formación de opinión de un individuo puede resultar confuso ante un caudal de información excesivo. Según Norbert Bilberny, “el torrente informativo perjudica nuestros hábitos culturales, porque nos reclama sin tregua y nos reduce a una posición de receptores incapaces de discernir o seleccionar.”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Pedrals, Antonio. 2006. p. 121

<sup>62</sup> Sartori, citado en Papi, p. 214

<sup>63</sup> Citado en Papi, p. 215

## 2.- Influencia de los medios de comunicación en la verdad social

El tema de los efectos de la acción de los medios de comunicación se discute ampliamente. En determinadas coyunturas, se les atribuye una influencia inmediata en las personas que conduce a comportarse en una determinada dirección. Se suele citar, como un ejemplo clásico, el descontrol provocado en 1938, en Estados Unidos, por la transmisión radial de una ficticia historia tratada como un hecho real. Más recientemente, la cobertura televisiva de las consecuencias del terremoto de Chile de 2010, suscitó cuestionamientos en relación a la relevancia otorgada a los actos de saqueo en las localidades más afectadas. La amplificación de esta situación, llevó a algunos académicos del ámbito de las comunicaciones a afirmar la existencia de un efecto imitación, que se tradujo en la reproducción de estos comportamientos en localidades donde la devastación originada por el sismo no creó condiciones de desabastecimiento.<sup>64</sup> No obstante, se cuestiona la validez de este efecto, atendido que la evidencia disponible no permite arribar a una conclusión general y que la diversidad de escenarios -generalmente asociados a catástrofes- obstaculiza la elaboración de un modelo que sustente el efecto imitación.<sup>65</sup>

Es en el largo plazo, donde existe una mayor elaboración teórica sobre los efectos de los medios en la configuración de la verdad social.

McQuail destaca como elementos centrales, los conceptos de “socialización” y “cultivo”. El primero de ellos quiere significar “la enseñanza o aprendizaje de valores y modelos de conducta, según su representación simbólica en los medios masivos”.<sup>66</sup> El cultivo se refiere al proceso de internalización, provocada por la exposición a los contenidos mediáticos, de “las representaciones sistemáticas de la realidad”. Esta teoría, desarrollada por el norteamericano George Gerbner, parte de la premisa de que lo observado por las audiencias en la televisión difiere radicalmente de la realidad, tanto respecto de la representación de los acontecimientos y sus proporciones, como también de las relaciones sociales. El efecto de cultivo será mayor, de acuerdo a esta teoría, según la exposición de cada sujeto a los contenidos televisivos.

Desde el punto de vista de la representación de la política, los cambios en la estructura del

---

<sup>64</sup> BBC Mundo, [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/03/100303\\_1540\\_medios\\_chile\\_terremoto\\_psicosis\\_gobierno\\_alf.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/03/100303_1540_medios_chile_terremoto_psicosis_gobierno_alf.shtml)

<sup>65</sup> Azocar, Andres.en <http://www.hijodelmedio.com/2010/03/el-terremoto-de-la-tv/>

<sup>66</sup> McQuail, Denis. 1998. p. 346

sistema mediático han determinado que los medios ya no sólo sean un mero instrumento a través del cual se canalizan las diversas propuestas sobre la cuestión pública. La sociedad de la información ha producido desplazamientos en las relaciones de poder, constituyendo a los medios en actores o agentes que intervienen el curso de los procesos políticos y sociales. De este modo, la noción clásica de “cuarto poder”, que asigna a los medios un rol de control y fiscalización del poder público desde una posición de independencia es superada por las nuevas funciones que ocupan en la sociedad. Desde luego, todo proceso político, se confunde en la actualidad con la comunicación, de tal forma que “la actividad política se presenta y se resuelve casi en totalidad teniendo a los medios de comunicación como única locación y, a la vez, los medios de comunicación se convierten en quienes articulan la situación política en disputa .”<sup>67</sup>

Se habla entonces de mediatización de la política o bien de una razón mediática. Preciso es conectar este fenómeno con las transformaciones culturales, ideológicas y simbólicas que sobrevinieron con mayor intensidad desde el término de la Guerra Fría. La construcción de la hegemonía de una concepción de sociedad, cruzada por la mercantilización de todas las esferas de la vida individual y colectiva, devino en que la disputa entre los actores políticos cambió de contenido. Es así, como de la confrontación de modelos de sociedad antagónicos entre sí, se transitó a una competencia por la obtención de espacios de poder. Esta pérdida de sentido y de horizonte estratégico explica, en parte, que en general los partidos políticos modificaran su ejes programáticos, incorporando demandas específicas hasta entonces propias de Organizaciones no gubernamentales. En este proceso, los medios de comunicación “han sido importantes actores políticos, pero más que nada en la masificación de una ideología , en la difusión de un discurso específico ”.<sup>68</sup>

Como un reflejo de estos cambios, y de la influencia de los medios en este espacio simbólico, podemos referirnos a la modificación del lenguaje político, que se ha ido acomodando a las exigencias y parámetros de tiempo y espacio mediáticos. El discurso argumentativo es sustituido por frases cortas aptas para impactar en la sensibilidad pública.<sup>69</sup>

La forma como los actores políticos buscan influir en la población mutó de la propaganda política al marketing político<sup>70</sup>. El tradicional instrumento de la propaganda política, podemos entenderlo como la difusión de un mensaje que tiene el propósito de persuadir al ciudadano, de convencer sobre la justeza y pertinencia de una determinada propuesta. En último termino, contiene

---

<sup>67</sup> Nicolás, Francisco. 2009. p. 8

<sup>68</sup> Op cit. , p. 12

<sup>69</sup> Papi, Mario. 2005 p.237

<sup>70</sup> op. cit , p. 230

una argumentación que apela a la racionalidad del receptor. En cambio, el marketing político, es un conjunto de técnicas publicitarias que persiguen, que relevan una imagen o apariencia que resulte atractiva para el ciudadano. El empleo del marketing político persigue fundamentalmente un resultado electoral, mediante un mensaje centrado en las cualidades personales del sujeto y en el recurso a elementos emocionales. La ausencia de un debate sobre ofertas políticas es notoria en los medios de comunicación, fundamentalmente en la televisión. La visibilización de la política en este soporte, se relaciona -cada vez con mayor frecuencia- con la ocurrencia de escándalos o disputas personales en el mundo de la política institucional (“*farandulización* de la política”).

Por otro lado, los medios de comunicación tienen la aptitud para definir y procesar en forma autónoma la agenda política. Un ejemplo de ello es el aumento de la cobertura noticiosa en Chile, de asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, que luego se refleja en encuestas de opinión que sitúan a la delincuencia como una de las principales preocupaciones de la población. Desde el punto de vista de la mayor o menor correspondencia con la realidad, existen mediciones que sugieren una desproporción en el tratamiento mediático del delito. Un estudio de 2002, compara el porcentaje de denuncias de los delitos contra las personas, con su aparición en noticieros de televisión. Tomando estas variables, el delito de homicidio tiene un porcentaje de denuncias de un 0,2% y un 46,5% de aparición en noticieros. Asimismo, el delito de violación aparece con un 1,6% de denuncias y un 25,6% de cobertura en espacios informativos de televisión. Se llega a la conclusión que “hay una mayor correspondencia entre índices de temor según encuestas de opinión pública y jerarquización de los temas en la televisión, que entre la realidad de las denuncias y cualquiera de esos otros dos indicadores.”<sup>71</sup> Este tema ha sido procesado como una demanda política central en las últimas elecciones presidenciales.

Cabe también citar, como un ejemplo del poder de los medios para intervenir la agenda política, la emergencia en el último evento electoral, del empresario Leonardo Farkas como candidato presidencial. La particularidad de este caso, inédito hasta ahora, radica en que esta candidatura fue levantada y sostenida exclusivamente por los medios de comunicación.<sup>72</sup>

El establecimiento de agenda.

Una de las teorías más extendidas que explican los efectos de los medios de comunicación es la de la *agenda-setting*, también denominada establecimiento de agenda. Fue elaborada por los norteamericanos Donald Shaw y Maxwell McComb, sobre la base de una investigación del

<sup>71</sup> Saez, Chiara. 2005, p. 36

<sup>72</sup> Nicolás, Francisco. 2009, p. 14

comportamiento electoral de los ciudadanos estadounidenses en relación con los mensajes de naturaleza política difundidos por los medios de comunicación. La premisa central de esta teoría apunta a que los temas que son seleccionados por los medios llegan a ser importantes para el público. De esta suerte, “se afirma un fuerte efecto causal de la comunicación de masas sobre el público: la transferencia de la relevancia desde la agenda mediática hasta la agenda del público”.<sup>73</sup>

El origen de esta transferencia lo ubicamos en primer término en la necesidad de los medios, marcada por las naturales limitaciones de tiempo y espacio, de seleccionar un conjunto acotado de temas para ser abordados y desarrollados como historias noticiosas.<sup>74</sup> Sin perjuicio de ello, cabe precisar que en esta proceso de selección inciden también los intereses que representan cada uno de los medios .

Esta teoría distingue tres tipos de agenda, entendiendo ésta como un elenco de temas relevantes. La agenda pública “es el grado o jerarquía de importancia que da el público a determinados aspectos noticiosos durante un periodo de tiempo”<sup>75</sup>, variable medida a través de estudios de opinión pública. La agenda política está constituida por aquellas ofertas y propuestas de los candidatos y los grupos políticos, midiendo “el tipo de acciones que adoptan los gobiernos, parlamentos y las diferentes instituciones sociales ”<sup>76</sup>, que pueden llegar a la generación de debates. Finalmente está la agenda de los medios.<sup>77</sup> Durante el proceso informativo, todas ellas se relacionan entre sí.

Durante el establecimiento de la agenda, los medios no se limitan a una simple transmisión de un hecho noticioso, sino que se ocupan de integrarlos en un contexto social, político y económico, de dotarlos de significado que contribuya a justificar su centralidad, elementos que se agrupan bajo el concepto de tematización<sup>78</sup>. En este contexto, debe considerarse también que la selección operada por los medios, tiene también como resultado la omisión de determinados asuntos o personas. En este sentido, los medios no deciden unilateralmente los ejes de la cobertura informativa, sino que más bien ésta es el “resultado de una negociación, un acuerdo entre actores con intereses propios que disputan poder”.<sup>79</sup>

La teoría de la agenda-setting, intenta explicar como los medios inciden en qué piensan las personas, y en el cómo se piensa la realidad. En un primer nivel -setting- , dirigen la atención del público hacia determinados temas, en desmedro de otros . Es el efecto de la tematización. Un

---

<sup>73</sup> McCombs, Maxwell. 2006 p. 29

<sup>74</sup> op. cit, p.53.

<sup>75</sup> Rodriguez, Raquel. 2004 , p. 20

<sup>76</sup> op. cit, p. 21

<sup>77</sup> op. cit. p. 17

<sup>78</sup> Aruguete, Natalia. 2009 . p. 14

<sup>79</sup> op. cit. p. 15

segundo efecto, denominado *priming* o primacía, consiste en que “las argumentaciones que los medios muestran son las que acuden más espontáneamente a las personas ”.<sup>80</sup> El tercer nivel o efecto es el encuadre o *framing*, que se refiere a las características concretas del tratamiento de un determinado tema, que en definitiva induce a las personas a jerarquizar uno o más enfoques sobre él.

La espiral del silencio.

Otro de los intentos para explicar la incidencia de los medios en la construcción de la realidad, lo constituye la teoría de la espiral del silencio, de la autora alemana Elisabeth Noelle-Neuman. Esta teoría, analiza el proceso de formación de opinión pública, sobre la base de reconocer la desigual representación de las opiniones políticas en los medios de comunicación. El hecho de que ciertas opiniones se vean favorecidas con su aparición en los medios, en desmedro de otras, genera el efecto de que se vuelvan mayoritarias en la población.

Tomando elementos de tipo antropológicos y sociológicos, Noelle-Neuman sostiene que el ser humano tiene temor al aislamiento, lo que se manifiesta también en su comportamiento político. Según sus estudios, los puntos de vistas más visibles tienden a incrementar sus grados de apoyo. Esto sucede en un proceso de espiral, en cuyo punto más alto la opinión mayoritaria llega a dominar la escena pública, desapareciendo la opinión minoritaria al enmudecer sus partidarios.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Saez, Ch. 2005 p. 22

<sup>81</sup> Noelle-Neuman. p.22

### 3.- Regulaciones que inciden en la configuración de la verdad social.

La actividad desarrollada por los medios de comunicación, en función de su importancia social, es objeto de regulaciones jurídicas desde el poder público. El modo como se organiza y configura el sistema de medios en nuestro país, depende de dos clases de normas, unas que se refieren a la definición del sistema económico y social, y otras que directamente regulan la actividad de los medios.

En un primer nivel ubicamos a aquellas normas denominadas por la doctrina constitucional como “orden público económico”.<sup>82</sup> Se trata de directrices normativas que plasman la matriz ideológica del constituyente de 1980. De todos los elementos que componen este concepto, resultan particularmente relevantes el derecho de propiedad, la libertad económica y la intervención del Estado en la actividad económica. Sin perjuicio de la existencia de estatutos particulares para algunas plataformas como la televisión, son estos principios jurídicos los que definen la estructura de los medios de comunicación, entendidos éstos como una actividad empresarial.

Los redactores de la Constitución de 1980 sostuvieron la idea de que un “mercado competitivo” proveería de medios pluralistas<sup>83</sup>. Sin embargo, la experiencia indica que, por el contrario, la preeminencia de estos principios económicos no trajeron consigo, ni competencia abierta en el mercado de los medios masivos, ni tampoco medios que expresaran la pluralidad existente en la sociedad. En las tres principales plataformas de medios masivos, prensa, radio y televisión, se verifican situaciones de concentración de propiedad.<sup>84</sup> En el plano de la reproducción ideológica, estos grandes medios *“están vinculados a los sectores dominantes de la sociedad (en un sentido económico, social y cultural). Naturalizan el orden social existente (beneficioso para ellos), establecen un consenso funcional a estos grupos pretendiendo hacer pasar sus intereses privados como públicos y oscurecen las desigualdades sociales.”*<sup>85</sup>

Por otra parte, la protección del derecho de propiedad como también de la libre iniciativa privada, ha conducido en la práctica a la creación de formidables barreras de entrada para medios nuevos, como lo demuestra la fugaz circulación de algunos diarios en Chile ajenos al duopolio Copesa -Edwards.

La Comisión Especial sobre las libertades de pensamiento y expresión, el derecho a la

<sup>82</sup> Ferrada Borquez, Juan Carlos, 2000 .

<sup>83</sup> Anguita, Pedro, 2005 . Página 34

<sup>84</sup> Apartado Medios de comunicación

<sup>85</sup> Saéz Baeza, Chiara, 2008. p. 52

información y los medios de comunicación, de la Cámara de Diputados, entregó un informe final de su labor durante 2008<sup>86</sup>. En él, se expresa que *“la insuficiente pluralidad y diversidad entre los medios de comunicación existentes en el país, lo que requiere especial atención por cuanto por ser la concentración un fenómeno económicamente cuestionable, adquiere especial dimensión puesto que el ejercicio de las libertades resulta mejor resguardado cuando existe un abanico mayor de opciones disponible.”* El informe, que recoge el testimonio de autoridades, periodistas y dueños de medios de comunicación, sugirió en sus conclusiones finales regular el mercado de los medios para evitar la concentración horizontal y vertical, así como la apertura de un sistema de subsidios para la creación de nuevos medios. No obstante, el contenido y las proposiciones de la Comisión sometidas a votación, fueron rechazadas por la Cámara de Diputados por falta de quórum.

### **El canal de televisión del Estado**

Por otra parte, la intervención del Estado en materia económica, que encuentra sus fronteras en el principio de subsidiariedad, también incide en la conformación de la industria de los medios de comunicación. No existe un sistema público de medios. El Estado tiene la propiedad total de Televisión Nacional de Chile y conserva un porcentaje mayoritario de las acciones del Diario La Nación. En el caso del diario La Nación, pese a compartir la gestión con accionistas privados, es el gobierno quien define la línea editorial.

Televisión Nacional de Chile presenta un modelo con particulares características. De acuerdo a la ley 19.132, es una empresa autónoma del Estado que es conducida por un directorio compuesto por siete miembros, uno de ellos designado libremente por el Presidente de la República y seis elegidos por el Presidente con acuerdo del Senado. Con esta composición el legislador tiene el propósito de asegurar independencia y pluralismo en la programación del canal.

Sin embargo, la autonomía financiera de éste medio estatal se traduce en la práctica en que debe competir en igualdad de condiciones con las concesionarias privadas, por la obtención de los recursos provenientes de la publicidad. Dicha estructura ha conducido a que el canal estatal funcione como un canal comercial más que compite en el mercado, lo que se refleja en el contenido general de su programación y en particular en sus espacios informativos. El contenido de los noticieros resulta ser un buen indicador de la praxis de la estación estatal, pues se observa que la agenda noticiosa es similar, cuando no igual, a la de los programas informativos de los otros canales de concesionarias privadas, de cobertura en todo el territorio nacional. La necesidad de

---

<sup>86</sup> Cámara de Diputados, Legislatura 356a, 2008

conseguir avisadores que financien estos segmentos, que se transmiten en el horario de mayor sintonía <sup>87</sup>, ha desplazado las prioridades informativas hacia temas como la crónica policial y los deportes, relegando a la actividad política a un lugar de tercer orden. En este mismo plano, se le niega cobertura en la mayoría de los casos, a conflictos donde intervengan actores no institucionales como sindicatos u organizaciones sociales.

Las características precedentes conducen a la conclusión de que la propiedad del Estado sobre Televisión Nacional de Chile, no es condición suficiente para que la estación sea considerada como un medio público, toda vez que su régimen de financiamiento genera dependencias sustantivas con grandes empresas y grupos económicos, que inciden en su política editorial. Por otra parte, la composición de su directorio, responde a una concepción limitada del pluralismo proveniente del diseño institucional de la Constitución de 1980. Este se funda en el sistema electoral binominal, que crea dos grandes bloques de partidos políticos. De este modo, los partidos que no alcancen representación parlamentaria, así como organizaciones de la sociedad civil tales como iglesias, centrales sindicales, organizaciones no gubernamentales; carecen de canales de expresión en este medio del Estado.

La ley 19.932 que crea la empresa Televisión Nacional de Chile, prescribe en el inciso segundo de su artículo 3º, que “El pluralismo y la objetividad deberán manifestarse en toda su programación y, muy especialmente, en los noticieros, programas de análisis o debate político.” La praxis derivada de ésta directiva normativa se expresa en los escasos espacios de análisis y debate político. A modo de ejemplo, citamos el caso del programa dominical “Estado Nacional”, que aborda temas de la contingencia. Desde su creación, su disposición consiste en una periodista que ejerce de moderadora y un panel de cuatro personas, dos con militancia o afinidad con partidos de la Concertación y dos con la Alianza.

### **El “correcto funcionamiento” de la ley que crea el Consejo Nacional de Televisión.**

Sosteníamos que la plataforma que es objeto de mayor regulación, es la televisión. Es también el único caso en que las directivas normativas se refieren a los contenidos emitidos por los medios de comunicación. Existe un órgano a nivel constitucional, cuya función principal es fiscalizar las emisiones de las concesionarias de servicios televisivos. La ley 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, establece que éste órgano debe velar por el “correcto funcionamiento” de tales servicios, definiendo el concepto en el inciso tercero del artículo 1º:

---

<sup>87</sup> CNTV 2008, página 15

*“Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios el permanente respeto, a través de su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación; a la dignidad de las personas; a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente, y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico”.*

Es un concepto amplio, que comprende criterios de diferente naturaleza, cuyo contenido se va configurando jurisprudencialmente por el Consejo, a través del ejercicio de potestades normativas generales que se expresan en la emisión de Directivas, o bien mediante la aplicación de sanciones a las concesionarias infractoras. Las sanciones, que consisten en multas, suspensión o caducidad de la concesión, se imponen previo proceso iniciado de oficio o a petición de parte y pueden ser apeladas ante la Corte de Apelaciones de Santiago o la Corte Suprema, en su caso.<sup>88</sup>

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 19 n° 12 que garantiza el derecho a expresarse libremente sin censura previa, el Consejo Nacional de Televisión ejerce un control a posteriori sobre la programación de la televisión.

La existencia de éste organismo, encuentra su fundamento en el alto impacto social de la televisión. Por otra parte, también atiende a que el espectro radioeléctrico es un bien público limitado que es administrado por los Estados. El CNTV, al estar establecido en la Constitución, posee un estatuto similar al del Banco Central, toda vez que *“se trata de una potestad “autónoma”, cuyo ámbito de competencia es distinto al de la potestad administrativa, pero cuya jerarquía no es inferior, sino igual, a la de esta última”*<sup>89</sup>

El concepto original de “correcto funcionamiento”, definido por la ley 18.838, se refería a la “dignidad de las personas y de la familia, y de los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud”. Más tarde, la ley 19.931 incorporó otros valores a este concepto : el pluralismo, la democracia, la paz y la protección del medio ambiente.

La elaboración jurisprudencial en torno al concepto de “correcto funcionamiento”, por parte del CNTV, se ha concentrado en aquellos valores de significación moral, tales como la “formación espiritual de la niñez y la juventud” o la dignidad de las personas.

Respecto de las directrices normativas relativas al funcionamiento del régimen democrático, no existe hasta el momento jurisprudencia relevante. Son escasas las resoluciones sobre presuntas infracciones al principio del pluralismo y a la democracia. Durante el año 2009, la vulneración de los principios de dignidad de las personas y formación de la niñez y juventud, fueron invocadas

<sup>88</sup> Art. 34. Ley 18.388

<sup>89</sup> Sierra, Lucas. 2006, pag. 121

como causal de sanción en veintiún y dieciocho casos, respectivamente. En tanto, la causal de infracción al principio del pluralismo, fue invocada en una ocasión para sancionar a una concesionaria<sup>90</sup>. Ello puede explicarse, por una parte, en que la composición del Consejo Nacional de Televisión responde a un mecanismo análogo al del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de forma tal que también son los dos bloques políticos con representación parlamentaria quienes eligen consejeros.

Por otra parte, el bajo porcentaje de denuncias públicas relacionadas con el principio del pluralismo reflejan un bajo interés de la ciudadanía por las cuestiones relativas a la diversidad informativa. No obstante ello, según un estudio encargado por el propio Consejo Nacional de Televisión, un 58% de los televidentes estima que “hay noticias que intencionalmente no se dan a conocer”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> CNTV, 2009, p. 4

<sup>91</sup> CNTV, 2008, pag 30

#### **4.- La Ley de Medios en Argentina. Principales aspectos.**

Los efectos de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, pone en el centro del debate el papel que le corresponde a los Estados en función del resguardo del sistema democrático. La tradición liberal afirma que corresponde al Estado un deber de abstención, como forma de garantizar la libertad de expresión. Según este aserto, la variable del pluralismo será el resultado de la competencia abierta de diversos medios de comunicación en una economía de libre mercado. No obstante, el predominio de esta concepción ideológica, ha traído como consecuencia comprobable la aparición de nuevas restricciones al derecho a la comunicación y a la libertad de información, impuestas ya no desde el aparato estatal, sino desde agentes privados que ostentan posiciones dominantes en el mercado de la información. Al respecto, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, ha razonado que “la existencia de prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social afecta seriamente la libertad de expresión y el derecho de información de los ciudadanos de los Estados miembros, y no son compatibles con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática.”<sup>92</sup>

La consolidación de monopolios y oligopolios que ejercen elevados grados de control sobre la circulación de las ideas -sustento necesario de todo régimen democrático-, motiva en la actualidad una revisión de las legislaciones que regulan el sistema de medios. En octubre de 2009 fue promulgada en la República Argentina, la ley 26.552, de Servicios de Comunicación Audiovisual- también conocida como Ley de Medios- que tiene por finalidad “la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación”<sup>93</sup>

Esta legislación introduce una serie de conceptos que revitalizan las políticas públicas referidas al derecho a la comunicación, y a la vez generan un reordenamiento de la industria informativa y cultural. El objeto de la ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual, es decir, la radiodifusión sonora, la televisión por señal abierta y la televisión por suscripción.

Uno de los aspectos más salientes de esta legislación, es la preeminencia del interés público

---

<sup>92</sup> Capítulo IV del Informe 2004 de la Relatoría Especial, apartado D

<sup>93</sup> Art. 1º Ley 26.522. Servicios de comunicación audiovisual.

por sobre el interés privado, adecuando el ordenamiento al carácter universal del derecho a la información.<sup>94</sup> Así lo establece expresamente el art. 2º. “La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones.”

Desde esta matriz, se desprenden los ejes de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Entre estos encontramos: desconcentración, democratización del espectro radioeléctrico, nueva institucionalidad reguladora y creación de un sistema de medios públicos.

**Desconcentración.** Nos referimos a una serie de artículos que limitan la concentración de licencias de servicios de comunicación, con el objeto de “garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local”.<sup>95</sup> En base a estos criterios, se fijan toques a la cantidad de licencias por plataforma. Si bien se permite la multiplicidad de licencias, “en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento(35%) del total nacional de habitantes”<sup>96</sup>. Con el objeto de hacer efectivo el cumplimiento de estas disposiciones, la ley establece un plazo de adecuación de un año, para lo cual se autoriza la transferencia de licencias. Este proceso, denominado “desinversión”, ha sido impugnado por la vía judicial en numerosas ocasiones por parte de grandes empresas de la información, quienes cuestionan la constitucionalidad de las normas anti monopolios.<sup>97</sup>

**Distribución del espectro.** Una de las innovaciones que mayor impacto tiene la ley de Servicios Audiovisuales, dice relación con el reconocimiento de tres tipos de prestadores de servicios de comunicación : aquellos de gestión privada con fines de lucro, de gestión estatal y los de gestión privada sin fines de lucro. Dentro de ésta última categoría, definida con notable amplitud, caben aquellos medios denominados por la sociología como “tercer sector de la comunicación”, cuyos rasgos diferenciadores no sólo se encuentran en la ausencia de un ánimo de lucro, sino que en su vinculación con la experiencia de la comunidad de la que forman parte, y en la sustentación de un discurso alternativo desde un punto de vista valórico, ideológico y social. Se trata de “un espacio comunicativo caracterizado por su apertura a los sujetos a los cuales los grandes medios no dan voz

<sup>94</sup> Anguita, Pedro, 2005. p. 31

<sup>95</sup> Art. 45, 1 a)

<sup>96</sup> Art. 45 1 c) i II

<sup>97</sup> “Corte ratifica el amparo de Clarín contra ley de medios”, 6-10-2010, en <http://www.abc.com.py/nota/corte-ratifica-el-amparo-de-clarin-contra-ley-de-medios/>, accesado el 20-10-2010

o que no son reconocidos por estos medios desde su propia especificidad”.<sup>98</sup>

Este reconocimiento legal de los medios sin fines de lucro, dentro de los cuáles se encuentran los comunitarios, tiene expresión real en el establecimiento de una reserva de un tercio del espectro radioeléctrico. El artículo 89 letra f) de la norma citada, prescribe que la autoridad de aplicación deberá reservar “El treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro”. Tal distribución legal del espectro radioeléctrico, persigue otorgar garantías de igualdad de acceso a las plataformas de comunicación que lo utilizan, tales como la radio y la televisión abierta. A su vez, esta norma resulta armónica con la naturaleza de bien público del espectro radioeléctrico, establecido en tratados internacionales.

Desde el ángulo contrario, el Pacto de San José de Costa Rica caracteriza, en el artículo 13 número 3, como una transgresión al derecho a la libertad de expresión, el abuso de controles “oficiales o particulares” sobre las frecuencias radioeléctricas, hipótesis que se dificulta con la distribución equitativa del uso de este bien público.

Inspirada por el mismo propósito, la ley establece otras reservas importantes, como aquellas que van en beneficio de órganos públicos de representación local o regional, tales como Estados provinciales o municipios. Respecto de las universidades nacionales, se reserva para el cumplimiento de sus fines, como mínimo, una frecuencia de radiodifusión sonora y una de televisión abierta, “en cada localización donde esté la sede central”. Finalmente, anotamos como una innovación la reserva establecida en favor de los Pueblos Originarios, a quienes se asignan frecuencias de radiodifusión y televisión de libre recepción, en cada una de las localidades donde estén asentados.

### **Nueva institucionalidad reguladora.**

La ley crea diferentes órganos en diferentes niveles, que se relacionan entre sí. El más importante es la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>99</sup>, órgano autónomo encargado de la aplicación de la ley, a través del ejercicio de potestades normativas, de interpretación, fiscalizadoras y sancionatorias, entre otras. Dentro de sus competencias más relevantes se encuentra la de adjudicar, prorrogar o caducar las licencias.<sup>100</sup> En la conformación de su Directorio participa el poder ejecutivo, que designa a su presidente y a un director, el Congreso a

---

<sup>98</sup> Sáez Baeza, Chiara (2008). p. 85

<sup>99</sup> Art. 10 Ley de Medios.

<sup>100</sup> Art. 12 Ley de Medios

través de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que designa tres directores a propuesta de las tres fuerzas parlamentarias con mayor representación, y finalmente dos directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.<sup>101</sup>

Luego, en un segundo nivel ubicamos al Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, órgano de carácter eminentemente consultivo. Su primera función consiste en “colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión”. Otra de sus funciones centrales consiste en intervenir en la designación de los integrantes de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la forma descrita en el párrafo anterior. Asimismo, ejerce facultades de fiscalización respecto de éste último órgano, toda vez que puede remover a sus directores. La composición del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual es más amplia, toda vez que incorpora a las tres clases de prestadores de servicios de comunicación que reconoce la ley: tres representantes de los medios con fines de lucro, tres representantes de las entidades que agrupan a prestadores sin fines de lucro y un representante del sistema de medios públicos.<sup>102</sup> Por otra parte, concurren también al Consejo Federal de Comunicación, otros sectores de la sociedad civil, representándose a las universidades, autoridades provinciales, pueblos originarios y de las entidades sindicales de trabajadores de los medios de comunicación.

En tercer lugar, la ley crea la figura del Defensor del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>103</sup>, cuya principal misión es “representar los intereses del público y de la colectividad”, para lo cual está investido con legitimación activa ante la administración y el poder judicial. Entre sus funciones está la de “recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión”, y otras obligaciones derivadas como la de llevar registro y realizar seguimiento de todas ellas. Debe informar anualmente a la Comisión Bicameral de sus actuaciones. El Defensor del Público es designado por ambas cámaras a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y su mandato dura cuatro años.

A modo de conclusión, la ley viene a crear un nuevo diseño institucional para la regulación de la comunicación masiva a través de medios audiovisuales, que contempla diversos órganos -de aplicación, consultivos, de representación de intereses públicos- que se relacionan entre sí. Se inspira esta institucionalidad en el propósito general de la legislación de generar un acceso democrático a las políticas públicas de la comunicación. Como rasgo central, se advierte una composición democrática de los órganos descritos, considerados como un todo. El poder ejecutivo, y el legislativo -elegido mediante un sistema electoral proporcional- participan de la aplicación de la

---

<sup>101</sup> Art. 14

<sup>102</sup> Art. 16

<sup>103</sup> Capítulo IV, Ley 26.522

ley junto a entidades que escapan a la noción del poder formal, tales como organizaciones sindicales, medios privados comerciales y comunitarios y las universidades. Ello sumado al establecimiento de mecanismos participativos, como la obligación de celebrar audiencias públicas para la prórroga de licencias<sup>104</sup>, permite procesar las demandas emanadas desde la diversidad presente en la sociedad, relacionadas con el ámbito de los medios de radiodifusión.

### **Regulación del sistema de medios del Estado.**

Contempla la legislación en comento, un sistema de medios de propiedad del Estado que en cuanto a su estructura y objetivos, se someten a un estatuto especial. Para tal efecto se crea la Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, que es la persona jurídica a cargo de la administración y explotación de los medios de gestión estatal.<sup>105</sup>

Entre sus objetivos fundamentales<sup>106</sup>, destacan la promoción de los derechos humanos, contribuir con la educación formal y no formal de la población, proteger la identidad nacional, como también promover la formación cultural de los habitantes. Desde el punto de vista de los elementos que componen el concepto de libertad de expresión, expresamente se inscribe como objetivo de los medios públicos, garantizar el derecho a la información de todas las personas. Siempre en el plano de los derechos políticos, se establece como uno de los objetivos de los medios del Estado, “respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico”.

Quiere expresar esta redacción, una ampliación del concepto de pluralismo, que supera aquella habitualmente aceptada y restringida a la actividad político partidista en un régimen republicano.

Los objetivos señalados, son reforzados por la imposición legal de una serie de obligaciones que deben observar estos medios de comunicación públicos<sup>107</sup>. Entre ellas, resulta de gran interés, la obligación de “asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional”, como también la consideración de la participación en la programación de “grupos sociales significativos”, como fuentes de información y opinión.

En cuanto a la estructura organizativa de los medios del Estado, se configuran dos órganos de diferente naturaleza. Por una parte, la ley da existencia al Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos, que, como su nombre lo indica, tiene naturaleza consultiva, sin perjuicio de que le

---

<sup>104</sup> Art. 40

<sup>105</sup> Arts. 119 y siguientes

<sup>106</sup> Art.121

<sup>107</sup> Art. 122

corresponde ejercer el control social del cumplimiento de los objetivos de los medios del Estado.

Se integra – siguiendo los criterios relativos a la autoridad de aplicación- por representantes de las Facultades de Comunicación de las universidades nacionales, sindicatos del ámbito de los medios públicos, organizaciones de derechos humanos, autoridades políticas provinciales y de los pueblos originarios.

Entre sus principales competencias, está la de convocar a audiencias públicas para evaluar los contenidos emitidos por Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, aportar propuestas sobre su funcionamiento, y en general, fiscalizar el cumplimiento de sus objetivos.

Luego, como órgano propiamente ejecutivo, ubicamos al Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Se compone de siete miembros<sup>108</sup>: dos designados por el Poder Ejecutivo - uno de ellos como presidente del Directorio- ; tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, representados los tres bloques parlamentarios mayoritarios; y dos directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.

Financiamiento. La ley 26.522 crea un impuesto especial <sup>109</sup>al que están sujetos los titulares de licencias de comunicación audiovisual, cuya base imponible está constituida por la facturación bruta de la explotación comercial de sus contenidos. La tasa de este gravamen varía en función de la plataforma utilizada por el licenciatario – televisión abierta, radiodifusión sonora, televisión satelital y otros servicios-, como de la cobertura, medida ésta última en el número de habitantes del área en que se prestan los servicios.

El producto de este gravamen especial - del que está exento el sistema de medios públicos-, contribuye al financiamiento de toda la estructura orgánica de la comunicación audiovisual creada por la ley, incluido el del Defensor Público.

Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, se financia con el veinte por ciento de lo recaudado por el impuesto arriba descrito<sup>110</sup>. A ello se suman las asignaciones directas contenidas en el presupuesto nacional y otras fuentes tales como la publicidad y en general, la comercialización de sus contenidos. De este modo, la ley da origen a un sistema de financiamiento de los medios públicos que equilibra sus fuentes, con recurso a mecanismos propios del mercado como también a través de fondos aportados por el Estado.

La naturaleza del financiamiento, define en gran medida la consecución de los propósitos que se tuvieron en cuenta para la creación de esta categoría de medios de comunicación, que

---

<sup>108</sup> Arts. 131 y 132

<sup>109</sup> Art. 94

<sup>110</sup> Art. 136

concurra en el debate público con aquellos de índole comercial y con los medios que no poseen fines de lucro. Desde otra perspectiva, la existencia de un financiamiento parcial con cargo a los recursos generales del Estado, como a los del gravamen especial por la explotación comercial del espectro, garantiza la necesaria independencia respecto de los grandes intereses económicos particulares. Con esta opción legislativa, se responde a la pregunta sobre si es posible satisfacer un interés público exclusivamente con medios privados.

Por otra parte, la capital cuestión del tipo de financiamiento, es coherente con la conformación de un órgano ejecutivo -el Directorio-, que expresa la concreción del principio del pluralismo.

### **Breve comparación entre la Ley de Medios argentina y la legislación chilena**

Existen algunos puntos susceptibles de compararse entre la Ley de Medios de la República Argentina, y la legislación chilena aplicable a los medios audiovisuales.

Destacamos, en primer lugar, la caracterización de la comunicación audiovisual como una actividad de interés público, así como la reiterada mención y protección del derecho a la información y a la libre expresión. Si bien en la legislación chilena, existen regulaciones en el ámbito de la televisión abierta que permiten inferir que está comprometido el interés público, carecen éstas de una mínima aproximación conceptual que sirva como parámetro interpretativo y de aplicación. Ni en la ley que crea el Consejo Nacional de Televisión, ni en la ley orgánica de Televisión Nacional de Chile, encontramos alguna referencia al concepto de lo público. En cuanto a la ley que crea Televisión Nacional de Chile, es notoria la ausencia de una definición de sus fines, que justifiquen la existencia de una ley especial y exclusiva, respecto de los concesionarios privados.

Sobre la protección del derecho a la información que tienen todas las personas, es posible arribar a similares conclusiones. En efecto, tal concepto, inherente a la comunicación como actividad humana, no está presente de modo expreso en la normativa nacional. La existencia y protección en torno a este derecho, queda subsumida dentro del concepto de “correcto funcionamiento” de la ley que crea el Consejo Nacional de Televisión, y entregada su elaboración a la jurisprudencia de éste órgano.

En segundo lugar, la legislación argentina en comento, contiene numerosas disposiciones que vienen a definir un concepto de pluralismo de carácter amplio, toda vez que incorpora a esta noción aquellas expresiones humanas se desarrollan paralelamente a la actividad política. Luego,

este concepto de pluralismo se erige en principio informador tanto de la actividad de la comunicación, como de las instituciones llamadas a intervenir en ella. Es así como ninguno de los órganos examinados, se componen exclusivamente por representantes del poder político formal. Si bien, en este sentido, es difícil definir un criterio óptimo, universalmente aceptado, la legislación argentina recoge, como dato de la realidad, la existencia de actores y organizaciones distintos a los partidos políticos, que participan también del sistema democrático.

El pluralismo, en la legislación chilena, tiene una regulación distinta, visto desde dos perspectivas. Desde el punto de vista de la observancia de este principio como criterio de la conformación de sus instituciones, cabe reiterar que tanto el Consejo Nacional de Televisión, como el directorio de Televisión Nacional de Chile, responden a un mismo mecanismo. Esto es, en la designación de sus respectivos órganos directivos participa el poder ejecutivo y el Senado. En los dos casos, el Presidente de la República designa libremente a quien dirige el órgano colegiado, y la designación del resto de los miembros son el resultado de una negociación política entre los dos bloques que ocupan escaños en el Senado. De esta forma, tanto en Televisión Nacional de Chile, como en el Consejo Nacional de Televisión, estas dos fuerzas políticas están representadas por partes iguales, reproduciendo la distribución generada por el sistema electoral binominal.

Desde una segunda óptica, el pluralismo está regulado como principio que debe ser observado en los contenidos emitidos por la televisión abierta, dentro del concepto de “correcto funcionamiento” de la ley 18.838. Tanto en esta ley, como en la de Televisión Nacional de Chile, existen disposiciones complementarias similares, que refuerzan la noción de pluralismo escogida por la legislación chilena. El art. 14 de la ley 18.388, prescribe que “El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo”. La expresión de esta norma programática, podemos constatarla en la “Directiva sobre pluralismo en televisión para el periodo de elección presidencial”, que el Consejo dictó en ejercicio de su potestad normativa, en el año 1999<sup>111</sup>. Sin embargo, no existe hasta el momento ninguna norma de la misma naturaleza, referida a situaciones que no consistan en un evento electoral, donde pueda invocarse el mismo principio.

En la misma dirección, la ley que crea Televisión Nacional de Chile establece que “El pluralismo y la objetividad deberán manifestarse en toda su programación y, muy especialmente, en los noticieros, programas de análisis o debate político”.<sup>112</sup> A la luz de estas normas, se concluye que en el ámbito de la televisión abierta, la legislación contempla una noción de pluralismo restringida a

<sup>111</sup> En [http://www.cntv.cl/link.cgi/Quienes\\_Somos/Normas\\_Legales/22](http://www.cntv.cl/link.cgi/Quienes_Somos/Normas_Legales/22) , accesado el 9-11-2010

<sup>112</sup> Art. 3º inciso II Ley 19.132

la actividad electoral desarrollada por los partidos políticos. Tal concepto, ha sido superado ampliamente por la realidad, toda vez que en los asuntos de interés público también participan organizaciones no partidistas . De igual modo, esta noción de pluralismo no considera otras áreas donde el ser humano se expresa colectivamente y de manera diversa, como en la religión o la cultura.

Finalmente, cabe consignar que la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual argentina, constituye un cuerpo normativo armónico que regula la actividad de la comunicación audiovisual en todas sus plataformas. Establece esta legislación, normas que se refieren a los contenidos, no como forma de restringir la libertad de expresión, sino que por el contrario, que tienen el propósito de ampliar la protección de este derecho. Contribuye, asimismo, a garantizar un acceso igualitario a los medios de comunicación y la existencia de una multiplicidad de fuentes informativas.

Como se desprende del examen de la legislación chilena, sólo existen normas relativas a los contenidos en el ámbito de la televisión. Esas directivas, presentan escaso desarrollo y no dan cuenta de la comprobada incidencia de la televisión abierta en el funcionamiento del sistema democrático. Por otro lado, respecto de la radiodifusión sonora, plataforma que emplea también el espectro radioeléctrico, no existen ni normas, ni órganos que velen por un funcionamiento acorde con el pluralismo, derecho a la información y libertad de expresión, pilares del régimen democrático.

Esta necesidad fue planteada por la Comisión Especial sobre las libertades de pensamiento y expresión de la Cámara de Diputados, que propuso la creación de un Consejo Nacional de la Radiodifusión “con atribuciones y características similares a las que tiene el Consejo Nacional de Televisión o ampliar éste a la radiodifusión”.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Cámara de Diputados, 2008

### **5.- La verdad social desde el punto de vista de la Teoría General del Derecho.**

La verdad social, como construcción cultural que experimenta permanentes modificaciones, es abordada por el Derecho desde distintos ángulos normativos. Nos referimos en particular a las expresiones jurídicas vinculadas con los medios de comunicación, en tanto agentes fundamentales que colaboran en la formación de la verdad social. La complejidad del fenómeno de los medios de comunicación, da lugar a regulaciones específicas en distintas ramas del Derecho. Entre ellas encontramos al derecho Constitucional, Administrativo, Económico, Internacional Público.

La elaboración jurídica -legislativa, doctrinaria, jurisprudencial- en torno a los medios de comunicación en nuestro país, resulta escasa en relación a su importancia. Es también fragmentada según la rama del Derecho desde donde se observe el fenómeno.

Desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho, interesa el examen de las principales regulaciones jurídicas a los medios de comunicación, con una visión horizontal que busque integrarlas y a partir de allí, extraer algunos principios generales. Por otra parte, la naturaleza esencialmente compleja del problema impone la necesidad de explorar otras dimensiones que escapen al campo jurídico, precisamente para lograr una mayor comprensión de las respuestas que da el Derecho. Es por ello, que resulta preciso atender a temas tales como los efectos de los medios de comunicación, y el rol que a ellos les compete en el sistema democrático. Sobre esto último, se hace necesario un juicio crítico sobre el aporte que realizan los medios a la organización social en general, fundamentalmente desde el ángulo de su función informativa.

No escapa a ese análisis, el estado actual de la población – a nivel nacional y global- en términos de su capacidad para procesar la información, cada vez más abundante, que da forma a la verdad social. Existen notables diferencias en el plano cultural y económico que determinan que una parte de la población acceda sólo a información socialmente irrelevante. En este sentido, el mercado de los medios de comunicación ha segmentado las audiencias en atención a los ingresos de las personas. De este modo, los sectores de ciudadanos de más bajos ingresos disponen de medios que en sus espacios informativos privilegian la cobertura de “temas con escasa relevancia social, como deportes y crímenes, se tiende a simplificar la entrega informativa de temas relevantes, centrando las notas en la exacerbación de la emocionalidad”<sup>114</sup>. Esta tendencia, se viene consolidando uniformemente en la televisión y en la prensa escrita popular, transformando en la práctica los servicios informativos en un producto de entretenimiento disfrazado de noticia. La importancia de éste fenómeno radica en que los sectores de la población con bajo nivel formativo,

---

<sup>114</sup> Pellegrini, Silvia. 2010

por una parte alteran sus propias concepciones de la información, y por otra son desplazados del proceso de toma de decisiones. Desde luego, otro segmento de la sociedad logra acceder a información relevante que le permite comprender e intervenir en los procesos políticos.

Hay en consecuencia dos grupos de ciudadanos, según Pascual Serrano, una mayoría que consume medios de forma acrítica, y una elite política e intelectual que logra interpretar las claves del mundo.

El modo cómo se estructura y actúa el sistema mediático incide en la configuración de las relaciones de poder, y en suma en la naturaleza del sistema democrático. Nuestro derecho positivo, según se ha examinado, no resuelve suficientemente esta dimensión socio-política del sistema de medios, prevaleciendo normas fuertemente influenciadas por una ideología sustentada en la libre empresa y el derecho de propiedad, por sobre los derechos políticos de los ciudadanos. La concepción de un Estado limitado, cuya principal función consiste en la protección de ciertas libertades individuales, impide que la información, como sustrato del debate democrático, llegue a convertirse en un interés colectivo jurídicamente tutelado. Son en definitiva, las leyes reguladoras del mercado las que señalan las fronteras de la esfera pública. Existe una tensión permanente entre los intereses comerciales de los medios y el sistema democrático de gobierno. Se debe sumar a ello, que el proceso de concentración de la propiedad de los medios, les otorga un creciente poder en las decisiones públicas, transformándose en los hechos en actores políticos.

La amenaza a las libertades públicas parece no encontrarse en la actualidad en los Estados dotados de numerosas facultades. Sin embargo, la necesidad de contar con un sistema de medios públicos construido bajo una inspiración distinta al afán de lucro, es una posibilidad que el discurso jurídico-político dominante desestima bajo el argumento de un potencial deterioro de la libertad de expresión. Cabe en este sentido, plantear la cuestión de los medios como un problema de representación y de legitimidad. Es decir, examinar comparativamente la legitimidad de un medio de comunicación público con aquellos grandes medios privados que sustentan el consenso ideológico. Desde luego, los representantes de los poderes legislativo y ejecutivo, cuentan con un mandato ciudadano que es expresión de la soberanía. Por contraste, la realidad de los grandes medios privados nos indica que su umbral de representación no va más allá de un pequeño conjunto de empresas nacionales o extranjeras.

Uno de los resultados visibles de este orden de cosas, se encuentra en la notoria falta de diversidad de pensamiento en los medios de comunicación. En otras naciones, se intenta enfrentar la uniformidad discursiva en los medios, alterando los paradigmas hasta ahora aceptados. Se ha dado paso a una revalorización de la comunicación como derecho humano -individual y colectivo-, y

como instrumento para una convivencia armónica, propia de un sistema republicano. En este sentido, es preciso reiterar la importancia de los aportes conceptuales de la Ley de Medios de la República Argentina, como referencia para el continente americano, en tanto considera a la comunicación audiovisual como “una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población...”<sup>115</sup>

#### Intereses Difusos.

En la misma línea, podemos afirmar que nuestro ordenamiento jurídico en general no reconoce derechos colectivos relacionados con la comunicación. No obstante lo anterior, existe en nuestro Derecho una norma que reconoce intereses difusos<sup>116</sup> relacionados con el contenido y calidad de la información. Se trata del artículo 40 bis de la ley 18.838, que establece una acción pública ante el Consejo Nacional de Televisión, para demandar la aplicación de sanciones a los canales de televisión por infracciones a su obligación de observar un correcto funcionamiento. Se trata del único mecanismo de contrapeso que permite a los ciudadanos relacionarse e interpelar a los medios, en este caso a la televisión. Con todo, la acción pública en comento no establece iguales derechos procesales para recurrentes y recurridos, toda vez que sólo los concesionarios pueden impugnar en sede administrativa y judicial las resoluciones pronunciadas en el correspondiente proceso sancionatorio. La actividad de los denunciantes particulares, en tanto, se agota con la presentación ante el Consejo Nacional de Televisión, sin ulterior posibilidad de intervenir en el proceso. Este diferente tratamiento, debilita el control ciudadano y coloca en una situación de privilegio a los concesionarios de servicios televisivos. Puede estimarse, además, que se vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley, prescrita en el artículo 19 n° 2 de la Carta Fundamental, al establecer diferencias cuyo fundamento no se advierte.

#### Un derecho más justo.

En otro orden de ideas, conviene detenerse en la perspectiva de un derecho más justo<sup>117</sup>, en el ámbito de los medios como constructores de la verdad social. Considerando a la justicia, como un valor y más precisamente como una medida cuyos aspectos son la igualdad y la proporcionalidad, podemos apuntar algunas expresiones concretas.

Desde el punto de vista de los medios, no todas las formas de administración y gestión son reconocidas y tuteladas por el Derecho bajo criterios de igualdad. Nos referimos a la tipología que

---

<sup>115</sup> Art. 2º Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Argentina.

<sup>116</sup> Pedrals, Antonio. Teoría General del Derecho. Apuntes de clases.

<sup>117</sup> Pedrals, Antonio. Teoría General del Derecho. Apuntes de clases.

divide a los medios en comerciales, de servicio público o estatales, y los comunitarios. Los medios privados con fines de lucro, gozan de un estatuto legal que permite su desarrollo en las diversas plataformas. Así, por ejemplo, el régimen de concesiones en la radiodifusión sonora ha permitido que un número reducido de empresas tome el control de una proporción importante de licencias. En relación al tercer sector de la comunicación, se aprobó recientemente la ley 20.433 que crea los Servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana. Si bien el reconocimiento legal del sector de las radios comunitarias representa un avance, la norma establece un reducido alcance de las frecuencias y de las fuentes de financiamiento. Por otra parte, otorga a las radios comunitarias un segmento especial del espectro radioeléctrico<sup>118</sup>, que no representa más del cinco por ciento del total, quedando la restante porción del espectro a las radios comerciales.

Esta distribución del espectro radioeléctrico, parece alejarse de las definiciones que distintos organismos internacionales han adoptado en la materia. El postulado número 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, establece que “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.”<sup>119</sup>

En el campo de la televisión, se observan mayores obstáculos para un acceso equitativo, en función de la naturaleza de esta plataforma y también por el particular régimen de concesiones, donde coexisten licencias indefinidas para algunos canales y otras con plazo de vencimiento. Todas ellas corresponden a televisión comercial, excluyéndose por el momento el acceso de otros sectores representativos de la sociedad.

---

<sup>118</sup> Artículo 3°

<sup>119</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Citado en Loreti, Damián. 2009.

### **Síntesis.**

El objetivo central del presente trabajo consiste en presentar una visión general de la actividad, estructuración e importancia de los medios de comunicación en la formación de la verdad social. Para ello, hemos incorporado elementos teóricos provenientes del Derecho -en primer lugar-, de la sociología y de la ciencia política, en la perspectiva de construir un relato de la realidad de la información, generadora de diversos centros de intereses que merecen regulación jurídica. Escapa a nuestra finalidad, detenernos en la sistematización de la legislación nacional aplicable al sistema de medios. Sin embargo, algunas disposiciones de nuestro derecho interno, como otras del derecho comparado, merecen una atención especial en razón principalmente de que ellas proporcionan elementos que permiten evaluar el actual estado de la elaboración jurídica en torno a los derechos relacionados con la comunicación.

En primer término, como manera de introducirnos en el tema, nos hemos abocado a la conceptualización de los medios de comunicación, desarrollando brevemente sus elementos. Junto con ello, señalamos las principales características de los medios, fundamentalmente en relación a su posición en la sociedad. En cuanto a las funciones que les corresponden a éstos, relevamos la de informar, proporcionar interpretaciones de la realidad y finalmente, la de entretener.

A partir de la intervención de los medios en la definición de la agenda pública, nos detuvimos en el problema de la concentración económica que afecta a esta industria en nuestro país. Con el objeto de contextualizar y presentar un diagnóstico general del actual estado del fenómeno, reseñamos algunos cambios del mercado informativo producidos en las últimas tres décadas.

En segundo lugar, hemos referido la relación entre veracidad y falsedad. La relación de la verdad con la actividad informativa es estrecha, las personas creen y confían en que los medios reproducen la verdad y asimismo existe un imperativo ético de búsqueda de la verdad para los periodistas. Son variados los factores que impiden que la información entregada corresponda a una verdad incontrovertible. Es en este punto donde se recurre a la veracidad como medida para valorar la calidad de la información. Algunas legislaciones, como la española, establecen como requisito de la información que ésta sea veraz. Los parámetros a los que responde la idea de la veracidad, dicen

directa relación con la seriedad del proceso de producción de la información, es decir, más que el resultado, se juzgan los procedimientos necesarios para obtenerla.

Otra relación necesaria de analizar, es aquella que se genera entre la verdad y el silencio. Con ello nos referimos a una práctica empleada por parte de los grandes medios comerciales, como mecanismo de control de la agenda pública.

En lo sustantivo, el silencio informativo de los medios consiste en el ocultamiento sistemático de temas latentes en la sociedad, de ciertos actores individuales y colectivos cuyo acceso a los medios como fuentes de información y opinión se encuentra clausurado, y por último de hechos noticiosos que cumplen con los requisitos que las ciencias de la comunicación definen para ser considerados como tales. Examinamos los alcances jurídicos de esta práctica, a la luz de la evolución del derecho a la información y de la legislación nacional vigente.

Profundizando en esta materia, analizamos tres resoluciones del Consejo Nacional de Televisión. No se trata de una jurisprudencia homogénea. Los elementos centrales sobre los cuáles discurre el Consejo los encontramos en la naturaleza del derecho a la información y las facultades del órgano para sancionar la omisión de un hecho socialmente relevante por parte de los espacios informativos de la televisión. De particular interés resulta el voto disidente de la última resolución del Consejo Nacional de Televisión, en relación a la omisión de una huelga de trabajadores de una gran empresa farmacéutica, fundado en el derecho social a la información.

Principiando el segundo capítulo, nos ocupamos de la verdad social. Como primera aproximación, se caracteriza la sociedad de la información, relevando la importancia de los medios y la posición del individuo frente a ellos. La formación del imaginario social, de las ideas básicas prevalentes, son elementos que permiten comprender los contornos de la verdad social. En este contexto, nos referimos también al debilitamiento de los vínculos sociales y su expresión en la relación con los medios.

Luego, examinamos la influencia de los medios en la formación de la verdad social. En este apartado, se atiende a los efectos de los medios en el largo plazo, con especial atención a la función política de estos en la construcción de hegemonía de una concepción de la sociedad.

Se revisan las principales tradiciones teóricas provenientes de la sociología, que explican el impacto de los medios en el pensamiento. Entre ellas, se releva como una de las teorías más extendidas y aceptadas, el establecimiento de agenda o agenda- setting, que se refiere al encuadre

de temas y perspectivas que emergen de los medios, y son absorbidas por el público que los consume.

En otro orden de ideas, nos referimos a las regulaciones que inciden en la verdad social. Se trata de aquellas directivas normativas que dan contenido al sistema de medios. Entre ellas, ciertamente las normas específicas que regulan la actividad de los medios tienen especial gravitación, derivadas éstas de unos principios generales contenidos en el ordenamiento jurídico que estructura el sistema político y económico. Dos instituciones merecen una referencia en cuanto a sus funciones y composición: Televisión Nacional de Chile y el Consejo Nacional de Televisión. En particular examinamos, con perspectiva crítica, la expresión del principio del pluralismo en estos órganos, considerando sus normas programáticas y el sistema de generación de sus autoridades.

Tomando en cuenta que ciertos procesos históricos en curso conllevan una revisión del carácter de la comunicación y su funcionalidad democrática, parece pertinente atender a sus expresiones normativas. Con este propósito, nuestro estudio se ocupó de los principales aspectos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina, también conocida como Ley de Medios. La legislación, de referencia en nuestro continente, nació como respuesta a una demanda de democratización del sistema de medios. Dividimos su análisis en aspectos materiales y orgánicos. Entre ellos, la definición de los servicios de comunicación audiovisual como una actividad de interés público, aparece como la más relevante y se erige en principio informador de la normativa. En el ámbito de los órganos que crea la ley, destaca la regulación del sistema de medios públicos y los mecanismos de financiamiento.

Finalmente, reflexionamos sobre la verdad social desde el punto de vista de la Teoría General del Derecho. En este apartado, arribamos a algunas conclusiones relativas al papel que al derecho le corresponde en relación a los cambios experimentados en el sistema de medios. En particular, nos detenemos en la dimensión socio-política del fenómeno mediático, constatando ciertas alteraciones en la función informativa que tiene repercusiones en los procesos de tomas de decisiones.

Otro aspecto abordado, dice relación con la protección de intereses difusos derivados de los derechos de la comunicación en nuestra legislación. Como último elemento, se consigna algunas expresiones normativas de la materia, ponderadas según el valor de la justicia.

## Bibliografía

### I.-Obras doctrinarias.

- Anguita Ramírez, Pedro . *El derecho a la información en Chile : análisis de la ley no 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo (ley de prensa)*. Santiago de Chile : LexisNexis, 2005.
- Cárdenas, Juan Pablo. *Un peligro para la sociedad : testimonio de un periodista que incomoda al poder*. Random House Mondadori , Santiago de Chile , 2009.
- Dermota, Ken. *Chile Inédito: el periodismo bajo democracia*. Ediciones B, Santiago de Chile, 2002.
- Ferrater Mora, José. *Diccionario de Filosofía*. Sudamericana, Buenos Aires,1965-1968.
- Loreti, Damián M. *El derecho a la información : relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires : Paidós, 1995.
- Luhmann, Niklas. *La realidad de los medios de masas*. Anthropos. México, 2007.
- McCombs, Maxwell . *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento* . Barcelona : Paidós, 2006.
- McQuail, Denis . *La acción de los medios : los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires : Amorrortu eds., 1998.
- McQuail, Denis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Paidós, Barcelona , 2000.

- Mönckeberg, María Olivia. *Los magnates de la prensa : concentración de los medios de comunicación en Chile*. Debate, Santiago de Chile , 2009.
  
- Noelle-Neumann, Elisabeth. *La espiral del silencio : opinión pública : nuestra piel social*. Barcelona : Paidós, 1995.
  
- Pedrals García de Cortázar, Antonio, *Ensayo de Serenidad. El profesor universitario en el mundo actual*. Edeval, Valparaíso, 2006.
  
- Rodríguez Díaz, Raquel . *Teoría de la Agenda-Setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España, 2004.
  
- Saez Baeza, Chiara. *Tercer sector de la comunicación. Teoría y praxis de la televisión alternativa. Una mirada a los casos de España, Estados Unidos y Venezuela*. Tesis Doctoral inédita. Universitat Autònoma de Barcelona, 2008.
  
- Sunkel, Guillermo. *Narrativas periodísticas y escándalos políticos*, Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, Santiago, 2005.
  
- Vega Ruiz, José Augusto de. *Libertad de expresión : información veraz : juicios paralelos : medios de comunicación*. Madrid : Universitas, 1998.

## II.- Artículos y documentos.

- Arugete, Natalia. *Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting*. Ecos de la Comunicación, Año 2 - Número 2 - 2009, Revista Académica del Instituto de Comunicación Social, Periodismo y Publicidad de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, 2009.

- Azurmendi Azarraga, Ana . *De la verdad informativa a la “información veraz” de la Constitución Española de 1978*. Revista Comunicación y Sociedad, Vol. XVIII, Núm. 2, 2005, Pamplona, España. Disponible en <http://www.comunicacionysociedad.com/documentos/pdf/20090619094012.pdf>
  
- Banda Vergara, Alfonso. *Algunas consideraciones sobre derecho a la información y la "Ley de prensa"*. Revista de derecho / Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. (Valdivia, Chile). Vol. XIII (dic. 2002), p. 123-145.
  
- Castells, Manuel. *La nueva comunicación*. Edición chilena de Le Monde Diplomatique N° 66, Agosto de 2006, Santiago de Chile
  
- Corrales Jonquera, Osvaldo. *Concentración del mercado de los medios, pluralismo y libertad de expresión*. Universidad De Chile. Instituto de la Comunicación e Imagen. Centro de Estudios de la Comunicación. 2005 .
  
- Ferrada Borquez, Juan Carlos. *La Constitución Económica De 1980: Algunas reflexiones críticas*. Rev. derecho (Valdivia), dic. 2000, vol.11, p.47-54.
  
- Loreti, Damián M. *A propósito del Principio 12 y la regulación sobre radiodifusión y otros servicios de comunicación audiovisual*. Revista Cejil, año IV, N° 5, 2009. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
  
- Nicolás C.,Francisco .*El rol político de los medios de comunicación. El caso Farkas*. Documentos de trabajo del Centro de Estudios de la Comunicación N° 7, 2009. Instituto de la Comunicación e Imagen Universidad de Chile.
  
- Pedrals García de Cortazar, Antonio. *El sentido del texto . Un inventario de problemas*. Revista de Ciencias Sociales N° 28. Edeval, 1986.
  
- Pellegrini, Silvia. *Análisis en los noticiarios de televisión chilenos La pauta como factor de*

*calidad y perfil editorial*. Cuadernos de Información / No 27 / 2010 - Ii (julio - diciembre). Facultad de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Sáez Baeza, Chiara. *Seguridad ciudadana y conflictos sociales. Cobertura y tratamiento en la TV*. En La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana. Flacso Ecuador, 2005.

- Sexta Encuesta Nacional de Televisión. Consejo Nacional de Televisión, 2008.

- Sierra, Lucas. *Hacia la TV digital en Chile: historia y transición*. Estudios Públicos, N°. 103, 2006 , pags. 111-154.

### III.- Legislación nacional.

- Constitución Política de la República.

- Ley 18.838, crea el Consejo Nacional de Televisión.

- Ley 19.733, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo.

- Ley 20.433, crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana.

- Ley No 19.132, crea empresa Televisión Nacional de Chile.

### IV. Legislación extranjera.

Ley 26.522, sobre Servicios de Comunicación Audiovisual, República Argentina.