

Informe anual 1998 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

B. Leyes de colegiación obligatoria

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-5 se pronunció sobre la colegiación obligatoria de los periodistas señalando que la exigencia de ésta para el ejercicio de la profesión significaba una restricción a la libertad de expresión. Sobre el particular la Corte concluyó que:

De las anteriores consideraciones se desprende que no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.

Además, en su análisis señaló que:

La Corte observa que la organización de las profesiones en general, en colegios profesionales, no es *per se* contraria a la Convención sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la actuación de los colegas. Por ello, si se considera la noción de orden público en el sentido referido anteriormente, es decir, como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios, es posible concluir que la organización del ejercicio de las profesiones está implicada en ese orden.

Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la

democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En este sentido, la Corte adhiere a las ideas expuestas por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando, basándose en el Preámbulo de la Convención Europea, señaló: que el propósito de las Altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocos con el fin de satisfacer sus intereses nacionales sino... establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y régimen de derecho. ("Austria vs. Italy", Application N°788/60, European Yearbook of Human Rights, vol.4, (1961), pág. 138)."

También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.

Se ha argumentado que la colegiación obligatoria de los periodistas lo que persigue es proteger un oficio remunerado y que no se opone al ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ésta no comporte un pago retributivo, y que, en tal sentido, se refiere a una materia distinta a la contenida en el artículo 13 de la Convención. Este argumento parte de una oposición entre el periodismo profesional y el ejercicio de la libertad de expresión, que la Corte no puede aprobar. Según esto, una cosa sería la libertad de expresión y otra el ejercicio profesional del periodismo, cuestión esta que no es exacta y puede, además, encerrar serios peligros si se lleva hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Además, la consideración de ambas cuestiones como actividades distintas, podría conducir a la conclusión que las garantías contenidas en el artículo 13 de la Convención no se aplican a los periodistas profesionales.

Por otra parte, el argumento comentado en el párrafo anterior, no tiene en cuenta que la libertad de expresión comprende dar y recibir información y tiene una doble dimensión, individual y colectiva. Esta circunstancia indica que el fenómeno de si ese derecho se ejerce o no como profesión remunerada, no puede ser considerado como una de aquellas restricciones contempladas por el artículo 13.2 de la Convención porque, sin desconocer que un gremio tiene derecho de buscar las mejores condiciones de trabajo, éste no tiene por qué hacerse cerrando a la sociedad posibles fuentes de donde obtener información.

La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.

Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad.

Se ha señalado igualmente que la colegiación de los periodistas es un medio para el fortalecimiento del gremio y, por ende, una garantía de la libertad e independencia de esos profesionales y un imperativo del bien común. No escapa a la Corte que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de

fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquéllos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. Se trata, pues, de un argumento fundado en un interés legítimo de los periodistas y de la colectividad en general, tanto más cuanto son posibles e, incluso, conocidas las manipulaciones sobre la verdad de los sucesos como producto de decisiones adoptadas por algunos medios de comunicación estatales o privados.

En consecuencia, la Corte estima que la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar. Sin embargo, en los términos de la Convención, las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las "necesarias para asegurar" la obtención de ciertos fines legítimos, es decir que no basta que la restricción sea útil (supra 46) para la obtención de ese fin, ésto es, que se pueda alcanzar a través de ella, sino que debe ser necesaria, es decir que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo de un derecho protegido por la Convención. En este sentido, la colegiación obligatoria de los periodistas no se ajusta a lo requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad.

El Relator a continuación hará mención a aquellos Estados que en su ordenamiento jurídico aún tienen normas que consagran la colegiación obligatoria de periodistas y que impiden el ejercicio del periodismo a quienes no estén afiliados a dichos organismos.

BOLIVIA

Distintas normativas establecen la obligación de colegiación o título para poder ejercer la labor de periodista. Entre otras, es importante mencionar:

Ley 494 de 1979

Artículo 1: Reconócese e instituyese la profesión de periodista en provisión nacional, a los ciudadanos que hayan obtenido el respectivo título académico otorgado por la Universidad boliviana y a los que por su antigüedad y capacidad prolongada en el ejercicio prolongado de la actividad periodística cumplan con los requisitos que establece la presente ley.

Artículo 6: Crease el Registro Nacional de Periodista a cargo del Ministerio de Educación y Cultura, en el que deberán registrarse los títulos conferidos por la Universidad Boliviana o por el Poder Ejecutivo, con cuyo requisito la Federación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia extenderá el carnet único de periodista.

Estatuto Orgánico del Periodista Boliviano

Artículo 27: Ningún medio de comunicación social, sea diario, periódico, semanario, revista de circulación permanente, radioemisoras, canales de televisión y corresponsalías de agencias periodísticas, nacionales e internacionales, podrá contar en sus tareas específicamente periodísticas, con personal que no posea título profesional que no este inscrito en el Registro Nacional de Periodistas.

Artículo 31: Se considera ilegal la actividad periodística cuando esta ejercida por persona que no posea el Título en Provisión nacional de Periodista.

BRASIL

Decreto Nº 83284

Artículo 4: El ejercicio de la profesión de periodista exige inscripción previa en el órgano regional del Ministerio del Trabajo, que se hará mediante la presentación de:

- I. La prueba de nacionalidad brasileña;
- II. Prueba de que no ha sido denunciado o condenado por la practica de un acto ilícito conforme a la ley penal;
- III. Diploma de curso de nivel superior de Periodismo o de Comunicación Social, acreditación en Periodismo, suministrado por un establecimiento educativo reconocido según las disposiciones de ley, para las funciones relacionadas en los ítem I a VII del Artículo 11;

HONDURAS

Ley Orgánica del Colegio de Periodistas

Artículo 3: Forman el Colegio de Periodistas de Honduras:

- a) Los graduados en Periodismo en las Universidades del país;
- b) Los graduados en Periodismo en el extranjero cuyo titulo hayan sido reconocido por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras;
- c) Los graduados en profesiones afines que llenen los requisitos que el Colegio establezca, y que así lo manifiesten.

Artículo 8: Solamente los miembros del Colegio de periodistas de Honduras podrán ejercer el periodismo profesional en el territorio nacional. Para las funciones de Director, Subdirector, Jefe de redacción y Jefe de Información se necesita además ser hondureño por nacimiento. Para ejercer la orientación intelectual, política y administrativa de los periódicos impresos, radiales y televisados se requiere únicamente ser hondureño por nacimiento. Los oficiales de prensa y los que a cualquier titulo ejerzan el cargo de relaciones publicas o de divulgación en instituciones publicas y privadas, serán desempeñados por miembros del Colegio. Las agregaras de prensa de las representaciones diplomáticas de Honduras en el exterior, serán desempeñadas por periodistas colegiados.

Artículo 45A: La persona que ejerciere el periodismo profesional sin estar inscrita en el Colegio de periodistas de Honduras, será sancionada con una multa de quinientos lempiras. En caso de reincidencia, al que fuere responsable de esta violación a la ley se le aplicara la multa.

Artículo 59: Los columnistas y comentaristas permanentes u ocasionales de todo tipo de medios de comunicación, pagados o no, podrán ejercer su función libremente, sin obligatoriedad de ser miembros del Colegio, pero su ámbito de acción estará limitado a esta esfera sin poder cubrir el campo de reportero especializado o no.

Artículo 61: Ante las autoridades de la República solo tendrán el carácter de periodistas los que estuvieren inscritos en el Colegio y se identifiquen debidamente en el cumplimiento de sus funciones.

PANAMÁ

Ley Numero 67 "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de periodistas en la República de Panamá"

Artículo 2: Se reconocerá la idoneidad de periodista a la persona que:

- a) Ostente el correspondiente título académico (Licenciatura en comunicación social o equivalente) conferido por una universidad del país o por universidades del exterior y revalidados en la Universidad de Panamá; o
- b) Compruebe el ejercicio continuo del periodismo en un lapso no menos de cinco años anteriores a la vigencia de esta ley; o
- c) Al momento de la vigencia de esta Ley, tuviere tres años continuos o más de ejercicio de la profesión de periodista y continúe laborando profesionalmente hasta cumplir los cinco años.

Artículo 4: Para acreditar los requisitos anteriores y obtener el certificado de idoneidad expedido por la Junta Técnica de Periodismo se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Presentación del diploma de una universidad nacional debidamente registrado, en la especialidad de periodismo; o
- b) Presentación del título revalidado de la carrera de periodismo expedido por universidades del exterior; o
- c) Constancia escrita del Director o Directores de medios de comunicación social o de los empleadores para los cuales haya laborado el aspirante durante cinco años en ejercicio profesional del periodismo, o constancia escrita de las organizaciones de periodistas legalmente constituidas de que el aspirante ha pertenecido al gremio como miembro durante cinco años.

Artículo 6: Se consideran cargos de ejercicio exclusivo de los periodistas los siguientes: Director Nacional o Regional de Medios de Comunicación Social y Directores Nacionales o Regionales de Oficinas de Información y Jefes de la Sección de Información en las oficinas de relaciones Públicas de las entidades oficiales o privadas, Jefe de Redacción, Editoralista, Columnista, Reportero, Redactor, Fotógrafo de Prensa, Titulador, Diagramador, Corresponsal, Corrector de estilo de los Medios de Comunicación Social escritos; Director, Subdirector, Jefe de redacción, Reportero Gráfico de los programas de información radial, televisada o cinematográfico.

Artículo 17: El que ejerciere el periodismo sin estar legalmente facultado, será sancionado con multa de Cien a Quinientos Balboas. La multa que le fuere impuesta le será doblada al infractor en caso de reincidencia.

En la misma pena incurrirá la persona natural o jurídica que contrate servicios profesionales de periodismo con quien no este legalmente facultado para ello.

VENEZUELA⁶⁵

Artículo 2: Para el ejercicio de la profesión de periodista se requiere poseer el título de Licenciado en periodismo, Licenciado en Comunicación Social o título equivalente, expedido en el país por una Universidad, o título revalidado legalmente; y estar inscrito en el Colegio nacional de Periodistas (CNP) y en el Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP). Los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en esta disposición, serán los únicos autorizados para utilizar el título de periodista Profesional.

Artículo 39: El que ejerza ilegalmente la profesión de periodista será sancionado con pena de prisión de tres a seis meses. Es competencia de la jurisdicción penal, conocer y sancionar la participación en estos casos y el enjuiciamiento será de oficio, por denuncia o a instancia de parte.

⁶⁵ La Corte Suprema de Justicia venezolana debe decidir sobre una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley de Ejercicio de Periodismo. El pronunciamiento de la Corte podría anular la colegiación obligatoria, como ha ocurrido recientemente con una decisión de la Corte Constitucional de Colombia. Según la última información recibida por el relator, la Corte decidió no aprobar el proyecto de sentencia (ponencia) presentado por el Magistrado Humberto la Roche, el cual según información de prensa, proponía la anulación de las normas impugnadas. En su lugar, la corte reasignó el proyecto a un magistrado de la mayoría.

El Relator observa que en algunos Estados miembros se sigue exigiendo pertenecer a un determinado colegio o tener una carrera universitaria determinada, para poder ejercer como periodista, lo cual no es compatible con la Convención Americana.

Sobre el particular, el Relator seguirá observando la situación de la libertad de expresión en este punto, toda vez, que la exigencia de colegiación obligatoria que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio o tengan la calidad de tales en virtud de un título universitario, limita la libertad de expresión acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.