



LEY DE TRANSPARENCIA EN LA PROPIEDAD, FINANCIAMIENTO Y ACTIVIDADES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE TRANSPARENCIA EN LA PROPIEDAD, FINANCIAMIENTO Y ACTIVIDADES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer la obligación de transparencia en la propiedad, las fuentes de financiamiento y las actividades de los prestadores de servicios de medios de comunicación.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La finalidad de esta ley es garantizar que la ciudadanía disponga de información clara, precisa y verificable acerca de la estructura de propiedad, las fuentes de financiamiento y las actividades de los prestadores de servicios de medios de comunicación.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La ley se aplica a todos los prestadores de servicios de medios de comunicación que operen en el territorio nacional, independientemente de su modalidad de constitución o de las actividades que realicen en el país. Esto incluye, sin excepción, a aquellos que utilicen radio, televisión, prensa escrita, medios digitales o cualquier otro soporte tecnológico o canal de difusión. Asimismo, se incluyen las plataformas digitales que divulguen contenidos informativos y/o periodísticos, sin importar su forma jurídica, estructura empresarial o tipo de acciones.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- a) Prestador de servicios de medios de comunicación: Toda persona jurídica, de derecho público o privado, cuya actividad principal consista en la producción, publicación y/o difusión de contenidos informativos, periodísticos u opiniones a través de cualquier medio.
- b) Financiamiento: Cualquier ingreso monetario o en especie que reciba el prestador de servicios de medios de comunicación, ya sea público, privado, nacional o extranjero.



c) Propiedad: Cualquier forma de titularidad o participación directa o indirecta en el prestador de servicios de medios de comunicación, así como los acuerdos o mecanismos de control que afecten la gestión o línea editorial.

d) Actividades: Comprende la labor informativa, publicitaria, editorial, de producción y distribución de contenidos, así como la prestación de servicios relacionados con la comunicación y el periodismo.

Artículo 5. Registro de propietarios y beneficiarios finales

Los prestadores de servicios de medios de comunicación deben actualizar anualmente un registro detallado de su estructura de propiedad, el cual será remitido al Poder Ejecutivo para su recopilación y posterior publicación. Este registro será de acceso público y deberá incluir, como mínimo:

- a) La identidad de los propietarios directos e indirectos.
- b) Identificación de todos los que tengan participación directa o indirecta, incluyendo derechos de propietarios fiduciarios.
- c) La identidad de los beneficiarios finales.
- d) Las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado.
- e) Cualquier cambio significativo en la estructura de propiedad.

Artículo 6. Declaración de fuentes de financiamiento

Los prestadores de servicios de medios de comunicación están obligados a informar anualmente sobre todas sus fuentes de financiamiento, incluyendo recursos provenientes de entidades públicas, privadas, nacionales o extranjeras. Este informe debe detallar también los ingresos generados a través de donaciones, patrocinios o publicidad. La información será presentada al Poder Ejecutivo para su recopilación y publicación, e incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Los montos recibidos.
- b) El origen de los fondos.
- c) Las fuentes de financiamiento, tanto nacionales como internacionales.
- d) Las condiciones y términos específicos de los financiamientos obtenidos.

Artículo 7. Etiquetado de contenido patrocinado

Todo contenido financiado por terceros debe ser claramente identificado como "contenido patrocinado", especificando el nombre del patrocinador y, cuando sea relevante, los fines del patrocinio.

Artículo 8. Informe anual de actividades

Los prestadores de servicios de medios de comunicación, ya sean impresos, televisivos, radiales o digitales, deben presentar al Poder Ejecutivo un informe anual, destinado a su recopilación y publicación, que incluya, como mínimo, la siguiente información:



- a) Programación emitida o contenidos difundidos, clasificados por género y tipo de material.
- b) Actividades realizadas en cumplimiento de su rol informativo, educativo y cultural, describiendo acciones y proyectos destacados.
- c) Proyectos especiales financiados por entidades externas.
- d) Cifras de circulación, venta de ejemplares o equivalentes (para medios impresos) y mediciones de audiencia (para medios televisivos, radiales y digitales), desglosadas a nivel nacional y, de ser posible, por regiones.

Artículo 9. Supervisión y sanciones

El Poder Ejecutivo es responsable de fiscalizar el cumplimiento de esta ley, pudiendo solicitar información adicional a los prestadores de servicios de medios de comunicación. El incumplimiento de las disposiciones será sancionado con las siguientes medidas, según la gravedad de la infracción:

- a) Advertencia escrita
- b) Multas económicas
- c) Suspensión temporal
- d) Cancelación definitiva

Lima, febrero del 2025



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2025 12:30:57-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2025 14:11:08-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2025 16:45:46-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2025 16:45:13-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2025 09:09:53-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2025 14:41:37-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2025 16:38:22-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10208/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EL PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. El problema público

En las primeras dos décadas del siglo XXI, la comunicación se ha convertido en un campo clave para el control de las representaciones sociales en política y medios. En este espacio, se disputa la formación de la opinión pública y la búsqueda de la verdad. Fenómenos como la "espectacularización" de las noticias, la telebasura, el infoentretenimiento y la crisis del periodismo tradicional han generado confusión y desorientación, impulsados por noticias falsas, sensacionalismo y discursos tendenciosos en medios tradicionales y digitales¹.

Los medios de comunicación, además de ser instrumentos de información, actúan como poderosos actores sociales y políticos con la capacidad de definir y controlar la visibilidad pública de los actores estratégicos que influyen en la realidad social y la opinión pública. En manos de grupos económicos, los medios se han consolidado como poderes fácticos de gran influencia, capaces de generar agendas y predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diversas iniciativas.

En el Perú, la concentración mediática ha consolidado monopolios que ejercen una gran influencia en la opinión pública y mantienen fuertes vínculos económicos y políticos. Este fenómeno limita el pluralismo político y cultural, debilitando la democracia al otorgar un poder desproporcionado a ciertos grupos, quienes moldean significativamente las agendas públicas y políticas².

En el contexto de la moderna guerra de quinta generación, centrada en el ámbito cognitivo, los medios de comunicación se utilizan como herramientas para desestabilizar instituciones, atacando directamente a actores políticos y organizaciones que no se alinean con los intereses de sus propietarios y financiadores. En última instancia, se convierten en armas estratégicas, donde la población se ve afectada como daño colateral.

Los contenidos difundidos por los medios de comunicación, tanto tradicionales como digitales, llegan a la población sin que esta tenga conocimiento de las motivaciones de sus autores. Este flujo constante de información influye en las personas, ya que, de forma casi involuntaria, están expuestas a un torrente informativo diario. Los ciudadanos tienen derecho a saber quiénes están detrás del contenido que consumen, cuáles son los intereses que lo motivan y, en última instancia, quién lo financia. Esta transparencia les ofrece un panorama más completo y herramientas para analizar la realidad, protegiéndolos de la desinformación y los bulos. Negarles este acceso es mantenerlos en la ignorancia respecto a las verdaderas intenciones de los autores, quienes, en última instancia, instrumentalizan a la población para alcanzar sus propios fines.

La información precisa, investigada a profundidad, contextualizada y actual sobre las comunidades locales, es decir, el periodismo, debe ser reconocida como un bien público. Los bienes públicos se caracterizan por ser no excluibles, lo que significa que están disponibles para todos sin restricciones. El periodismo y la comunicación social cumplen con esta característica debido a su impacto en la sociedad, ya que promueven el derecho a la información y generan beneficios colectivos. Al igual que las carreteras, las escuelas y los puentes, el periodismo es esencial para el funcionamiento de una sociedad informada y

¹ Franklin Martín Cornejo Urbina, "El Poder de La Comunicación: Medios, Política y Ciudadanos," *Comuni@cción* 13, no. 1 (2022): Epub 24-Mar-2022, <https://doi.org/10.33595/2226-1478.13.1.674>.

² Jorge Acevedo, "La Concentración Mediática No Es Un Asunto de Privados," *Revista Quehacer* 191 (2013): 64–65.

democrática. Los bienes públicos son accesibles para toda la población y no pueden restringirse, como ocurre con el agua potable o la educación. El periodismo también se considera un bien público, al ofrecer información clave para la vida cotidiana y el pleno ejercicio de la democracia³.

En este contexto, y reconociendo la importancia de la información y el periodismo como bienes públicos, resulta imprescindible garantizar la transparencia en torno a la propiedad, el financiamiento y las actividades de los prestadores de servicios de medios de comunicación. La transparencia, estrechamente ligada a la calidad del periodismo, se presenta como una herramienta esencial para promover la rendición de cuentas y fortalecer la credibilidad frente a la sociedad. Esto se alcanza al proporcionar claridad sobre los procesos de producción periodística y al hacer visibles las dinámicas y relaciones que influyen en su operación, aspectos fundamentales considerando que los medios de comunicación son pilares clave en la configuración de la esfera pública⁴.

El acceso a información confiable y verificada constituye la base de una ciudadanía bien informada, indispensable para la toma de decisiones responsables. Por ello, el periodismo de alta calidad debe someterse de manera regular a mecanismos rigurosos de escrutinio y rendición de cuentas, asegurando su contribución efectiva al fortalecimiento de la democracia, ya que dicha función no se cumple de manera automática. En este sentido, el impulso de la transparencia responde a la convicción de que el acceso público a información sobre la propiedad de los medios y el financiamiento de sus actividades es un componente esencial para garantizar una sociedad más informada y participativa⁵.

Los medios de comunicación suelen ser conocidos como el "cuarto poder". Sin embargo, en el Perú carecen de un elemento fundamental para justificar este título: la transparencia. Este concepto, aplicado al ámbito mediático, comenzó a discutirse en la década de 1970. No obstante, fue en años recientes cuando cobró mayor relevancia, gracias a investigaciones académicas enfocadas en el pluralismo de los medios.

La transparencia es un principio complejo y multidimensional, aplicable a diversos sectores de la sociedad y a todas las fases de los procesos de gobernanza o toma de decisiones, desde la planificación inicial hasta la evaluación de resultados. A diferencia de otros sectores privados, como el bancario y el financiero, donde la transparencia ha sido un principio consolidado durante décadas, en el ámbito mediático su desarrollo ha sido más lento. Solo en tiempos recientes se ha reconocido como un pilar esencial dentro de las políticas y regulaciones relacionadas con los medios. Este avance ha cobrado especial importancia debido a su impacto en la promoción de un periodismo de calidad, lo que, a su vez, fortalece la democracia⁶.

Aunque la transparencia puede considerarse un principio general, su naturaleza multidimensional permite aplicarla de manera específica a diferentes áreas o aspectos de una actividad o servicio. En el caso del sector de los medios de comunicación, es posible identificar tres dimensiones clave en las que la transparencia desempeña un papel fundamental:

³ Patrick Walters and Daniel Vergano, "El Periodismo Es Un Bien Público y Debe Ser Financiado Públicamente," *Scientific American*, August 2023, <https://www.scientificamerican.com/article/journalism-is-a-public-good-and-should-be-publicly-funded/>.

⁴ Alexandra Figueira and Elsa Costa e Silva, "Transparency as a Quality Dimension: Media Ownership and the Challenges of (In)Visibility," *Comunicação e Sociedade* 44 (2023): 1–22, [https://doi.org/10.17231/comsoc.44\(2023\).4708](https://doi.org/10.17231/comsoc.44(2023).4708).

⁵ Figueira and e Silva.

⁶ Danielle Borges, "Media Ownership Transparency and the European Media Freedom Act: How Did the EU Get There?," *Rivista Italiana Di Informatica e Diritto* 6, no. 2 (2024): 259–66.

Transparencia en la propiedad⁷:

La transparencia en la propiedad de los medios se centra en revelar la estructura de propiedad de estas instituciones, haciendo pública información detallada y accesible sobre los propietarios, incluidos los beneficiarios finales. Este principio busca que los datos sobre quién controla los medios sean precisos, completos y actualizados, constituyéndose en un pilar esencial para cualquier sistema mediático democrático. La disponibilidad de esta información permite fomentar el pluralismo mediático y proteger la democracia al facilitar la identificación y prevención de problemas como la concentración de poder, los conflictos de interés y las influencias indebidas sobre el contenido informativo.

El conocimiento público sobre la propiedad de los medios beneficia a la ciudadanía en general, ya que les permite identificar quiénes están detrás de las noticias y contenidos que consumen. Este acceso a la información no solo contribuye a prevenir posibles abusos de poder, sino que también fomenta una mayor responsabilidad por parte de los propietarios de los medios, promoviendo un entorno más ético y transparente. Además, favorece un mercado mediático más justo al reducir las barreras de entrada para nuevos participantes, eliminando obstáculos asociados a estructuras opacas y prácticas no transparentes, lo que fortalece la competencia en el sector.

Además, la claridad sobre la propiedad de los medios fortalece la capacidad de los ciudadanos para analizar críticamente el contenido que consumen y fomenta un debate público informado sobre el funcionamiento del sistema mediático. Este enfoque permite una reflexión más profunda sobre la relación entre los intereses privados y el acceso a información independiente. La transparencia en la propiedad, por tanto, es una herramienta clave para fortalecer el periodismo de calidad y garantizar la confianza de la sociedad en los medios de comunicación.

Un ejemplo que ilustra la importancia de garantizar transparencia en la relación entre los medios de comunicación y su estructura de propiedad, tanto directa como indirecta, es el caso de Alberto Pasco-Font. Este exdirectivo de Enfoca SAFI, empresa propietaria de Latina Televisión, fue condenado en octubre de 2024 a 9 años de prisión y 3 años de inhabilitación para ejercer funciones públicas por el delito de colusión en beneficio de la empresa Odebrecht. El delito ocurrió durante su gestión como miembro de ProInversión, en el gobierno del expresidente Alejandro Toledo.

En este contexto, Latina Televisión realizó una entrevista al exministro de Economía, Alonso Segura, bajo el titular: "Es una sentencia vergonzosa del PJ"⁸. En la entrevista, Segura defendió la inocencia de Pasco-Font, evidenciando un claro intento de proteger a un exdirectivo de la cadena mediática. Este enfoque refleja una evidente falta de imparcialidad que podría pasar desapercibida para la población si se desconociera el vínculo entre Pasco-Font y Latina.

Transparencia financiera:

La transparencia financiera es un pilar esencial para fomentar la confianza en el sector mediático. Esto requiere que los prestadores de servicios de comunicación divulguen de manera clara y detallada toda la información relacionada con sus ingresos, incluyendo recursos provenientes de donantes privados, fondos públicos y cualquier otra fuente de financiamiento, tanto nacional como internacional. Deben especificarse los montos totales percibidos, el origen de los fondos, las fuentes de financiamiento y las condiciones o términos asociados a dichos recursos. Asimismo, es necesario detallar los ingresos generados por donaciones, patrocinios,

⁷ Borges.

⁸ Latina Noticias, "Exfuncionarios Alberto Pasco Font y Sergio Bravo Rechazan Haber Coludido Con Odebrecht," 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=OaiFXfZfbB0>.



publicidad y otras formas de apoyo económico. Esta obligación no solo promueve la rendición de cuentas, sino que también garantiza que los ciudadanos tengan acceso a medios de comunicación que operen con independencia editorial y reflejen una pluralidad de voces e intereses, libres de influencias opacas o conflictos de interés.

La transparencia financiera en los medios de comunicación es fundamental, ya que en el Perú existen grupos de poder que los financian para avanzar sus intereses particulares. Además, se observa una estrecha relación entre las entidades financieras y los medios de comunicación. Un ejemplo de ello es el caso de Interbank⁹, cuya directiva incluye a Cayetana Aljovín, quien también preside el directorio de Latina Televisión y anteriormente se desempeñó como ministra en diversas carteras durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Esto resalta la importancia de conocer el origen de los fondos que financian a los medios de comunicación, ya que la ciudadanía consume información sin conocer las motivaciones o intereses que pueden influir en su producción y difusión. Garantizar la transparencia permitiría a la población analizar críticamente el contenido mediático, fortaleciendo la confianza en los medios de comunicación.

Transparencia en las actividades y línea editorial:

La transparencia en las actividades y la línea editorial de los medios de comunicación requiere que las redacciones hagan públicos los posibles conflictos de interés que puedan influir en el contenido que producen, además de garantizar que sus acciones estén abiertas al escrutinio público. En el caso de Perú, la Sociedad de Empresas Periodísticas del Perú, una institución privada, solía publicar datos auditados sobre la circulación y venta de ejemplares a nivel nacional y regional. Sin embargo, al tratarse de una entidad privada, decidió dejar de realizar esta práctica, consolidando la histórica falta de transparencia que caracteriza al mercado mediático peruano. Esta opacidad ha dificultado tanto las investigaciones académicas para analizar los niveles de concentración del sector en la última década como la transparencia necesaria para el adecuado funcionamiento de los mercados, limitando la capacidad de evaluar de manera crítica y objetiva el impacto de los medios en la sociedad¹⁰.

Los prestadores de servicios de medios de comunicación, ya sean impresos, televisivos, radiales o digitales, deben informar sobre sus operaciones, incluyendo la programación emitida y los contenidos difundidos, clasificados por género y tipo de material. Asimismo, deben detallar las actividades realizadas en cumplimiento de su rol informativo, educativo y cultural, destacando proyectos y acciones relevantes, así como proyectos especiales financiados por entidades externas. En el caso de medios impresos, se deben reportar cifras de circulación y venta de ejemplares o sus equivalentes, mientras que para medios televisivos, radiales y digitales, es necesario incluir mediciones de audiencia desglosadas a nivel nacional y regional.

Esta información no solo resulta esencial para investigadores y reguladores, sino que también fomenta un mercado más competitivo y equitativo. Además, proporciona a la ciudadanía datos clave para comprender mejor la estructura, las dinámicas y los intereses detrás de los contenidos que consumen, fortaleciendo la confianza en los medios y promoviendo una mayor calidad en la información que se ofrece a la sociedad.

La transparencia en el ámbito mediático ofrece numerosos beneficios clave para la sociedad. En primer lugar, actúa como una herramienta eficaz para prevenir abusos, al facilitar la detección y denuncia de prácticas como la corrupción, la privatización opaca de los medios o

⁹ Interbank, "Nosotros," n.d., <https://interbank.pe/nosotros>.

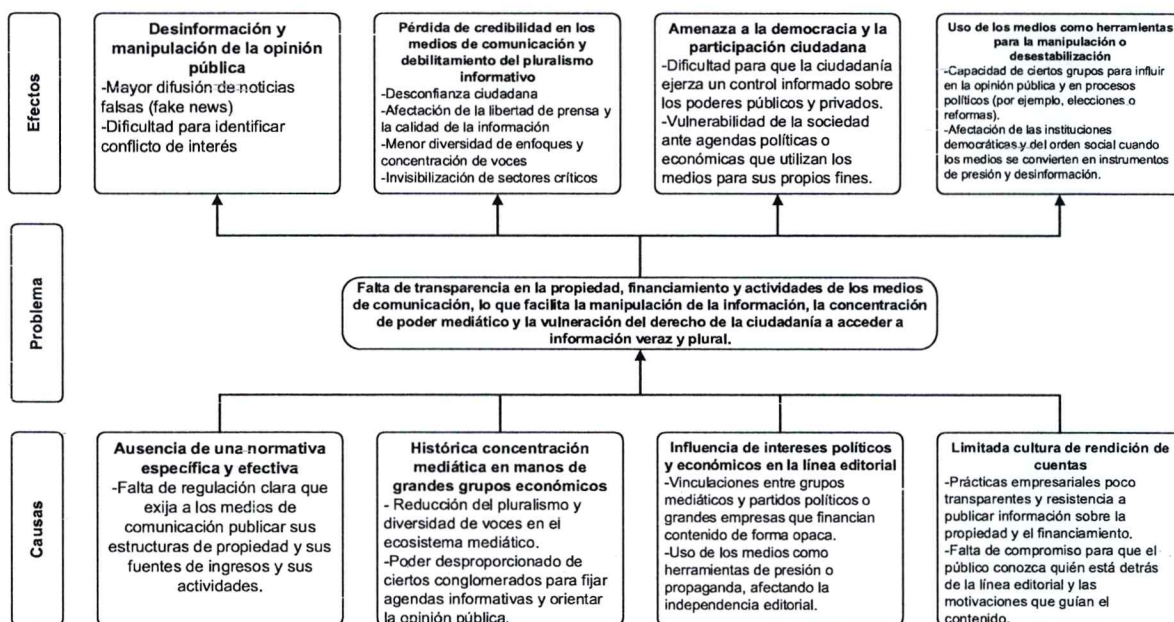
¹⁰ Jorge Acevedo, "Concentración En La Prensa Peruana: El Caso Del Grupo El Comercio," in *Concentración Mediática y Sus Impactos En La Democracia: Una Aproximación Al Caso Peruano*, 2022, 7–23.

la influencia indebida por parte de intereses particulares. Además, fomenta la confianza ciudadana al brindar a las personas la posibilidad de conocer quiénes están detrás de los contenidos que consumen, lo que fortalece la percepción de independencia y credibilidad de los medios. Por último, contribuye a una regulación justa del mercado al promover un entorno competitivo equitativo, donde tanto los actores establecidos como los nuevos participantes puedan desarrollarse en igualdad de condiciones.

El problema público que esta iniciativa legislativa busca abordar es la falta de transparencia en la propiedad, el financiamiento y las actividades de los medios de comunicación, una situación que facilita la concentración de poder, la manipulación de la información y la vulneración del derecho de la ciudadanía a acceder a información veraz y plural.

Figura 1.

Árbol de problemas del proyecto de ley



1.1. Causas

1.1.1. Ausencia de una normativa específica y efectiva

Desde siempre ha existido una preocupación respecto al rol del Estado en la regulación de los medios de comunicación. Las iniciativas legislativas en este ámbito suelen enfrentar una respuesta contundente por parte de los propios medios, quienes califican cualquier propuesta como un intento de limitar o recortar la libertad de prensa, llegando incluso a etiquetarlas como "leyes mordaza". Prueba de ello son titulares como: "Cada 60 días, en promedio, el Congreso

plantea un proyecto contra la prensa o la libertad de expresión"¹¹ o "Congreso discute siete proyectos de ley sobre libertad de prensa y el trabajo periodístico"¹².

Estas reacciones reflejan la resistencia de los propietarios de los medios de comunicación a aceptar cualquier tipo de regulación. Sin embargo, la libertad de prensa y el ejercicio pleno de la libertad de expresión no pueden considerarse completos sin un compromiso de transparencia por parte de estas organizaciones. Al ejercer su labor informativa, los medios influyen y afectan directamente a cientos de ciudadanos peruanos, quienes están expuestos de manera constante e involuntaria al flujo informativo que generan. En muchos casos, estas personas desconocen las motivaciones e intereses que subyacen en la producción de dicho contenido.

En el Perú, no existe una regulación clara que obligue a los medios de comunicación a transparentar información clave sobre su estructura de propiedad, como la identidad de sus dueños, accionistas o principales inversores. Tampoco se exige la publicación detallada de sus fuentes de ingresos ni de sus actividades, lo que significa que los medios no están obligados a revelar de manera precisa el origen de su financiamiento (como contratos con grandes empresas, donaciones, entre otros) ni a informar sobre su organización interna y externa.

Aunque la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, regula ciertos aspectos relacionados con los medios radiales y televisivos, su alcance es limitado, ya que no incluye a los medios escritos ni a la diversidad de plataformas que han emergido con la masificación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Tampoco contempla el impacto de las redes sociales, que han multiplicado los canales de acceso a la información, transformando significativamente el ecosistema mediático.

En este contexto, queda pendiente el debate de una Ley General de Medios en el Perú. Esta normativa debería abordar temas como la transparencia en la propiedad, el financiamiento y las actividades de los medios, adaptándose a la nueva realidad del ecosistema mediático y garantizando un entorno más plural y democrático.

1.1.2. Histórica concentración mediática en manos de grandes grupos económicos

A lo largo de la historia peruana, la elevada concentración de la propiedad en manos de un reducido número de conglomerados y consorcios mediáticos no constituye una novedad. Ya en el transcurso del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el control de los principales periódicos de alcance nacional estuvo fuertemente marcado por un patrón oligárquico: familias terratenientes de la costa, banqueros e industriales dominaban el escenario de la prensa. Esta dinámica no solo reflejaba la distribución desigual del poder económico y político, sino que también influyó en los límites y oportunidades para la expansión y desarrollo de los medios escritos tanto a nivel nacional como local¹³.

Uno de los casos más emblemáticos de concentración mediática en el Perú es el del Grupo El Comercio, que en 2013 adquirió el 54% de EPENSA, asegurando el control de sus activos estratégicos. Esta adquisición consolidó una participación del 78% en circulación de medios impresos y del 90% en inversión publicitaria a nivel nacional. Su impacto fue particularmente

¹¹ Ana Bazo Reisman, "Cada 60 Días En Promedio El Congreso Plantea Un Proyecto Contra La Prensa o La Libertad de Expresión | INFORME," April 2023, <https://elcomercio.pe/politica/congreso/cada-60-dias-en-promedio-el-congreso-plantea-un-proyecto-contr-la-prensa-o-la-libertad-de-expresion-informe-ec-data-periodismo-propuesta-de-ley-libertades-informativas-medios-de-comunicacion-noticia/>.

¹² Ideeleradio, "Congreso Discute Siete Proyectos de Ley Sobre Libertad de Prensa y El Trabajo Periodístico," October 2024, <https://www.ideeleradio.pe/lo-ultimo/congreso-discute-siete-proyectos-de-ley-sobre-libertad-de-prensa-y-el-trabajo-periodistico/>.

¹³ Acevedo, "Concentración En La Prensa Peruana: El Caso Del Grupo El Comercio."



desproporcionado en las regiones, donde Grupo El Comercio llegó a dominar hasta el 83% del mercado en Lima y alcanzó cifras significativas en otras partes del país.

Ese mismo año, se presentó una demanda de amparo argumentando que la compra violaba los principios de libertad de información y pluralismo. Los demandantes sostuvieron que la concentración mediática restringía la competencia y ponía en riesgo la democracia. Sin embargo, el proceso judicial se prolongó casi ocho años debido a apelaciones, retrasos y la complejidad del caso, lo que llevó a los demandantes a presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la violación del derecho a un plazo razonable. En un fallo inicial, el Cuarto Juzgado Constitucional declaró nula la adquisición, al considerar que la elevada concentración mediática atentaba contra derechos fundamentales. No obstante, en 2021, esta sentencia fue anulada.

La falta de una normativa que exija explícitamente a los medios de comunicación ser transparentes en su estructura de propiedad, financiamiento y actividades ha resultado en la escasez de datos actualizados sobre este sector en el Perú. La información disponible, como la proporcionada por el Media Ownership Monitor en 2016, aunque desactualizada, sigue siendo útil para ilustrar la concentración mediática y ofrecer un panorama de los principales grupos de medios en el país.

Entre estos, el Grupo El Comercio lidera en cantidad total de medios, destacando especialmente en prensa y medios digitales. CRP Medios y Entretenimiento se distingue por su enfoque en radio y medios digitales, mientras que Grupo ATV concentra su participación en televisión.

La concentración mediática, en particular el poder acumulado por el Grupo El Comercio, constituye una amenaza significativa para la democracia peruana. Esta situación restringe el pluralismo, distorsiona el debate público y favorece intereses económicos específicos, socavando los principios fundamentales de una sociedad democrática.

Tabla 1.

Grupos mediáticos en el Perú

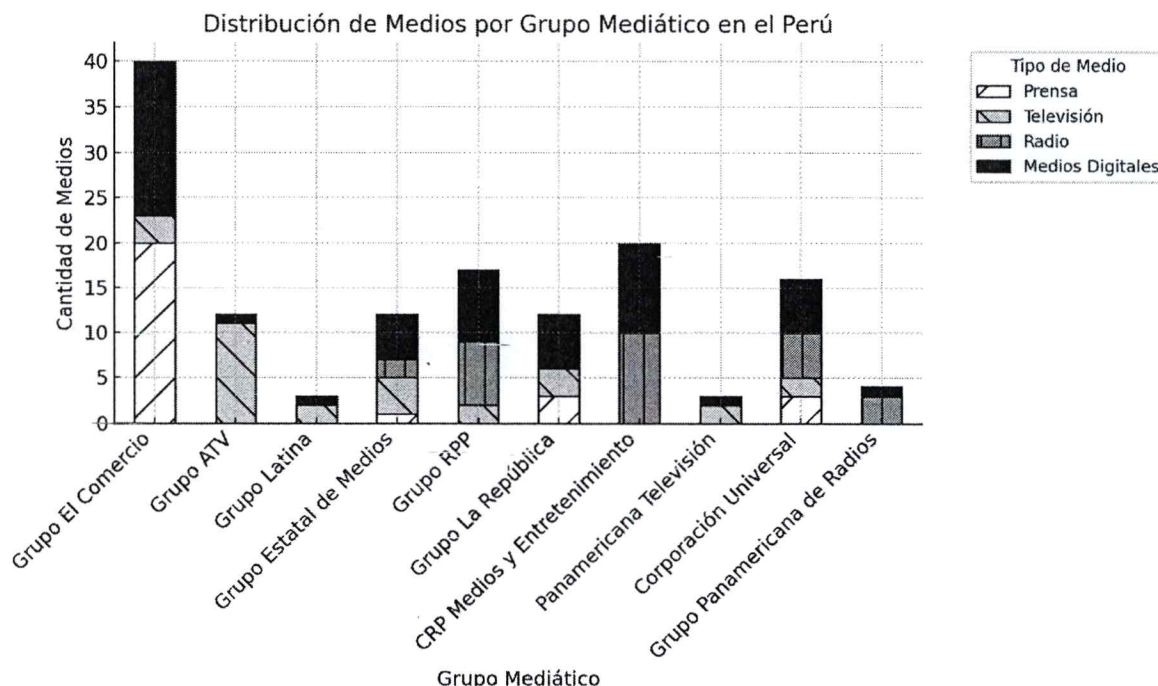
Grupo Mediático	Ingresos en millos de soles	Prensa	Televisión	Radio	Medios Digitales
Grupo El Comercio	1,472	20	3	0	17
Grupo ATV	330.8	0	11	0	1
Grupo Latina	236.7	0	2	0	1
Grupo Estatal de Medios	183.7	1	4	2	5
Grupo RPP	133	0	2	7	8
Grupo La República	92	3	3	0	6
CRP Medios y Entretenimiento	80	0	0	10	10
Panamericana Televisión	56	0	2	0	1
Corporación Universal	25.9	3	2	5	6
Grupo Panamericana de Radios	No hay data	0	0	3	1

Fuente: Adaptado de Media Ownership Monitor (2016)¹⁴

¹⁴ Global Media Registry and Ojo Público, "Grupos Mediáticos," 2016, <https://peru.mom-gmr.org/es/propietarios/companias/>.

Figura 2.

Grupos mediáticos en el Perú



Fuente: Adaptado de Media Ownership Monitor (2016)¹⁵

El fenómeno de la concentración mediática ha generado una progresiva reducción del pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación. A medida que unos pocos conglomerados adquieren el control de plataformas como la prensa escrita, la radio, la televisión y los medios digitales, las voces independientes se van diluyendo. Esto ha llevado a una homogenización de los contenidos, lo que limita la variedad de perspectivas y enfoques disponibles para la ciudadanía. En lugar de reflejar una multiplicidad de miradas sobre los temas de interés público, los medios tienden a priorizar narrativas uniformes, dejando de lado la riqueza de opiniones y contextos necesarios para una sociedad democrática.

Los grandes conglomerados mediáticos también adquieren un poder significativo para definir qué temas se abordan en la agenda pública y cuáles se silencian. Este control desproporcionado sobre la información permite a estos grupos decidir qué hechos merecen cobertura mediática, condicionando así la percepción colectiva sobre la importancia de ciertos eventos o problemáticas. De esta manera, pueden dirigir la atención social hacia asuntos que favorecen sus intereses o, por el contrario, invisibilizar aquellos que puedan resultarles inconvenientes, con profundas implicaciones en la formación de la opinión pública.

Cuando la capacidad de informar y narrar la realidad se concentra en pocas manos, el impacto sobre la manera en que la ciudadanía comprende el entorno es inmenso. Esta centralización facilita la posibilidad de manipular o sesgar la información con el objetivo de favorecer intereses particulares, ya sean económicos, políticos o ideológicos. Como resultado, se condiciona la opinión pública y se debilita el derecho de la sociedad a recibir una información veraz, plural y

¹⁵ Global Media Registry and Ojo Público.



equilibrada, lo que compromete los pilares fundamentales de una democracia inclusiva y transparente.

1.1.3. Influencia de intereses políticos y económicos en la línea editorial

Algunos medios de comunicación reciben financiamiento, directa o indirectamente, de sectores políticos, lo que puede influir en su contenido editorial y en la línea informativa que adoptan. En el Perú, el término "mermelada" se emplea para describir la supuesta dependencia de los medios de la publicidad estatal. Aunque esta ha sido históricamente utilizada como una herramienta de influencia política, su impacto en la prensa peruana es actualmente limitado. La regulación y la reducción del gasto publicitario han restringido el control gubernamental sobre los medios; sin embargo, en los más pequeños, la dependencia del financiamiento estatal aún podría representar un riesgo¹⁶.

Asimismo, grandes corporaciones utilizan el patrocinio y la publicidad como mecanismos para ejercer presión sobre los medios, logrando que ciertos temas sean tratados de manera favorable o, en algunos casos, evitando la difusión de información que pueda resultarles perjudicial. Esto se denomina "condicionamiento comercial". Los principios fundamentales del periodismo, como la independencia y la fiscalización del poder, pueden entrar en conflicto con los intereses comerciales de los medios de comunicación, ya que la necesidad de rentabilidad puede llevar a priorizar a los anunciantes sobre el interés público. Un estudio sobre el diario *El Comercio* identifica seis formas en que este medio ajusta su contenido para favorecer sus intereses económicos. 1) Se omite información perjudicial para un anunciante, como ocurrió en 2011, cuando el diario evitó informar sobre una protesta de trabajadores de Ripley, empresa que invertía en publicidad en el medio. 2) Se silencia información que beneficie a una marca que no es anunciante, como sucedió en 2012, cuando *El Comercio* dejó de publicar noticias sobre el corredor de rally Nicolás Fuchs, cuyo principal auspiciador era Petroperú, tras una aparente negociación fallida de venta de publicidad. 3) Se exagera la información positiva sobre un anunciante, como en 2012, cuando el diario dedicó una página completa a un parque infantil construido por Los Portales, empresa que había invertido más de 3.6 millones de soles en publicidad. 4) Se publica contenido para favorecer a los accionistas del medio, como en 2013, cuando *El Comercio* promovió la venta de propiedades estatales en zonas comerciales, lo que habría beneficiado a empresas inmobiliarias vinculadas a sus accionistas. 5) Se crean o eliminan secciones por razones comerciales, como ocurrió con la eliminación del suplemento *Internacional* por falta de rentabilidad y la creación de la subsección *DTRunning*, patrocinada por Adidas. 6) Finalmente, la cantidad de contenido periodístico se ajusta a la venta de publicidad, permitiendo que el número de páginas dedicadas a noticias varíe en función de la cantidad de anuncios vendidos¹⁷.

Por otro lado, también se ha identificado la injerencia de potencias extranjeras en el Perú a través del financiamiento de medios de comunicación, lo que plantea interrogantes sobre la independencia informativa y el posible alineamiento de ciertos discursos con intereses foráneos.

Un caso emblemático que ha salido recientemente a la luz es el financiamiento de USAID a medios de comunicación con influencia en el Perú. Este hecho es especialmente delicado, ya que podría representar un riesgo para la seguridad nacional. Documentos desclasificados

¹⁶ Jaime Cordero Cabrera, "Problematizando La «mermelada»: La Publicidad Estatal y Su Influencia En La Agenda de Los Medios En El Perú," *Desde El Sur* 16, no. 4 (2024): e0058, <https://doi.org/10.21142/des-1604-2024-0058>.

¹⁷ Guzmán Gilardi Magnan Alejandro José, "Pren/S.A. : La Tensión Entre El Periodismo y La Empresa Por Razones de Condicionamiento Comercial : Caso El Comercio," 2016, <http://hdl.handle.net/20.500.12404/6827>.

revelan que la CIA transfería recursos a USAID para el desarrollo de programas específicos¹⁸, lo que sugiere que estas operaciones podrían haberse mantenido en el tiempo. En este contexto, el financiamiento de medios con influencia en el país podría derivar en la manipulación de la opinión pública en función de intereses extranjeros.

Tabla 2.

Medios de comunicación y montos de financiamiento recibidos de USAID

Medio de Comunicación	Monto de Financiamiento (USD)
RPP	200,000
La Encerrona (Marco Sifuentes)	104,000
Epicentro (Clara Elvira Ospina)	70,000
Ojo Público	53,000
La República	32,000
El Comercio	Fondos no especificados

Fuente: USAID: Lista de ONG y medios que "lloran" corte de subsidio¹⁹

Entre los medios mencionados, RPP encabeza la lista con un financiamiento de 200,000 dólares, seguido por La Encerrona (Marco Sifuentes) con 104,000 USD y Epicentro (Clara Elvira Ospina) con 70,000 USD. También se incluyen Ojo Público (53,000 USD), La República (32,000 USD) y El Comercio, aunque en este último caso no se especifica el monto exacto recibido.

1.1.4. Limitada cultura de rendición de cuentas

Las prácticas empresariales poco transparentes en algunos medios de comunicación representan un desafío para la transparencia informativa. Esto incluye desde la falta de publicación de balances financieros hasta la ausencia de informes que detallen la relación con anunciantes o financiadores. Esta opacidad dificulta que el público pueda conocer quién está detrás de cada línea editorial, generando dudas sobre los intereses que podrían influir en el contenido que se difunde.

En muchos casos, los medios muestran resistencia a publicar información sobre su propiedad y financiamiento. Argumentan que revelar sus fuentes de ingresos o los intereses que representan podría restarles "credibilidad" ante su audiencia. Esta postura los lleva a optar por la opacidad en lugar de la transparencia, lo que alimenta la desconfianza del público hacia sus motivaciones y agendas.

Además, la falta de compromiso con el público se evidencia en la ausencia de mecanismos claros de auditoría ciudadana o presión social que exijan rendición de cuentas. Sin estos incentivos, los medios no sienten la necesidad de ser transparentes sobre sus decisiones editoriales o las motivaciones detrás de ellas, perpetuando así un ciclo de desconfianza y falta de responsabilidad ante la sociedad a la que pretenden servir.

¹⁸ National Security Council, "Alleged GAO Report That USAID Funds Are Diverted to CIA in Laos," 1972, <https://www.archives.gov/>.

¹⁹ Redacción Expreso, "USAID: Lista de ONG y Medios Que 'Lloran' Corte de Subsidio," *Diario Expreso*, February 2025, <https://www.expreso.com.pe/actualidad/usaid-lista-de-ong-y-medios-que-lloran-corte-de-subsidio-donald-trump-estados-unidos-noticia/1174043/>.



En el Perú, persiste una notable falta de transparencia en la medición de audiencias. La medición de audiencia en radio y televisión está monopolizada por dos empresas: CPI (en el caso de la radio) y Kantar IBOPE (en televisión). Los estudios de audiencia no son públicos ni auditados, lo que genera incertidumbre sobre su imparcialidad y favorece, de manera desproporcionada, a los grandes grupos mediáticos en la obtención de publicidad.

La Compañía Peruana de Investigación de Mercados y Opinión Pública (CPI) está especializada en la medición de audiencias de radio y realiza estudios en 15 ciudades del país, excluyendo la mayoría de las regiones, especialmente aquellas con menor desarrollo mediático. Las mediciones de CPI son determinantes para que las agencias de publicidad y los anunciantes definan dónde invertir, lo que beneficia a los grupos con mayor presencia en sus estudios. Por otro lado, Kantar IBOPE Media se encarga de la medición de audiencias en televisión. Sin embargo, su metodología no es auditada públicamente, lo que genera dudas sobre su imparcialidad. Kantar IBOPE solo realiza mediciones en Lima y cinco ciudades más: Trujillo, Piura, Chiclayo, Cusco y Arequipa, dejando fuera a la mayoría de las regiones del país. Según Acevedo, "El resto del Perú prácticamente no existe para el mercado", lo que evidencia cómo esta concentración excluye a los medios locales de la competencia por inversión publicitaria²⁰.

Las agencias de publicidad y los anunciantes confían exclusivamente en las mediciones de CPI y Kantar IBOPE, lo que provoca que la inversión publicitaria se destine principalmente a los medios con mayor presencia en estas mediciones. Esto favorece desproporcionadamente a los grandes grupos mediáticos, como el Grupo El Comercio, que domina el sector con un 61% de la inversión publicitaria, ATV, con un 14%, y Latina, que capta el 10% del total. Los medios regionales y locales se ven en desventaja, ya que no aparecen en los estudios de audiencia al no ser medidos en sus zonas de operación. Esto les impide acceder a la inversión publicitaria nacional, ya que las decisiones de las agencias de publicidad se basan en los estudios de CPI y Kantar IBOPE. Además, no pueden demostrar su alcance real, lo que afecta su sostenibilidad económica. Ejemplos de exclusión incluyen ciudades como Pucallpa, Tacna o Tarapoto, donde los medios locales no tienen acceso a mediciones oficiales, lo que les impide competir con los medios nacionales en igualdad de condiciones²¹.

Ni el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ni el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) auditan estos estudios de audiencia. Tampoco existe una entidad independiente que supervise la calidad y veracidad de los datos, lo que agrava la falta de transparencia en el proceso de medición.

1.2. Efectos

1.2.1. Desinformación y manipulación de la opinión pública

Las fake news son contenidos o mensajes, tanto en medios digitales como tradicionales, que presentan información falsa pero con apariencia de veracidad dentro de un determinado contexto. Su propósito es influir en la opinión pública, ya sea de manera deliberada o por descuido. Se distinguen por su alto impacto emocional, ya que buscan captar la atención y generar reacciones intensas mediante un lenguaje exagerado y llamativo, con el uso de hipérboles y otros recursos persuasivos. Frecuentemente, emplean titulares breves y llamativos para atraer rápidamente la atención de los lectores. Otro rasgo característico es la carencia de fuentes verificables, lo que dificulta la confirmación de su contenido, así como la omisión de

²⁰ Jorge Acevedo, "The Floor Is Uneven. Limits and Possibilities of Local Media Development in a Highly Concentrated Market," *Conexión* 7 (2017): 78–103, <https://doi.org/10.18800/conexion.201701.005>.

²¹ Acevedo.

información clave como el autor o la fecha de publicación, lo que impide su rastreo y verificación. Además, su rápida propagación en redes sociales contribuye a su amplia difusión, favoreciendo su viralización²².

El aumento en la difusión de noticias falsas (fake news) es una consecuencia de la falta de control y regulación, lo que permite que información engañosa se propague con facilidad para beneficiar determinados intereses. Los datos indican que el 79% de los peruanos no logra distinguir entre una noticia falsa y una verdadera en internet²³. La identificación de conflictos de interés resulta difícil para la ciudadanía, ya que carece de los medios necesarios para determinar si un artículo, reportaje o investigación responde a motivaciones políticas o económicas encubiertas.

Un estudio sobre el medio Willax y la desinformación difundida durante la pandemia confirma que las fake news impactan significativamente en la opinión pública y en las decisiones individuales sobre salud. Entre las principales implicaciones, se destaca que las afirmaciones infundadas generan pánico y resistencia a las políticas de salud pública, mientras que la manipulación de estudios científicos y datos preliminares puede ser utilizada con fines políticos y de oposición. Además, la credibilidad de un medio de comunicación se ve seriamente afectada cuando no rectifica informaciones falsas²⁴.

Los ciudadanos deben contar con la mayor cantidad de información posible sobre quiénes controlan y cómo se financian los medios de comunicación, ya que estos influyen directamente en la opinión pública y en el comportamiento de la sociedad. La desinformación y las noticias falsas pueden generar pánico, inducir a decisiones erróneas e, incluso, en casos extremos, poner en riesgo la integridad de las personas.

1.2.2. Pérdida de credibilidad en los medios de comunicación y debilitamiento del pluralismo informativo

Existe una desconfianza generalizada por parte de la ciudadanía hacia los medios de comunicación, debido a la percepción de que la información podría estar manipulada. Esta desconfianza lleva al público a cuestionar la veracidad de las noticias, lo que contribuye a una creciente desafección y polarización social. Una de las causas de este fenómeno es la concentración oligopólica de los medios de comunicación en el Perú, que opera en un contexto de creciente escepticismo hacia la transparencia y objetividad del sector.

Entre 2006 y 2021, la confianza en los medios de comunicación en Perú muestra un marcado descenso, pasando de un 49.2% en 2006 a un mínimo histórico de 29% en 2020. Aunque en 2012 se registró un pico excepcional del 53.5%, la tendencia general refleja una pérdida progresiva de credibilidad, especialmente desde 2016, cuando la confianza cayó por debajo del 45%²⁵.

²² Jacqueline Rose St. Laurent del Castillo and Antonio Sebastián Robles Vargas, "El Virus Más Letal: La Necesidad de Una Adecuada Regulación Sobre Las Fake News En El Perú," *THEMIS Revista De Derecho*, no. 79 (2021): 87–109, <https://doi.org/10.18800/themis.202101.005>.

²³ del Castillo and Vargas.

²⁴ Harold Javier Asorza Villanueva, "Fake News En La Narrativa de Willax TV: Impacto Social y Desafíos" (Repositorio Institucional de la Universidad de Lima, 2021), <https://hdl.handle.net/20.500.12724/15115>.

²⁵ Tania Lucía Ramírez Farias, "El Estallido Social Desde La Prensa Escrita Concentrada En El Perú (2022-2023)," *Discursos Del Sur* 12 (2023), <https://doi.org/10.15381/dds.n12.27096>.

Tabla 3.

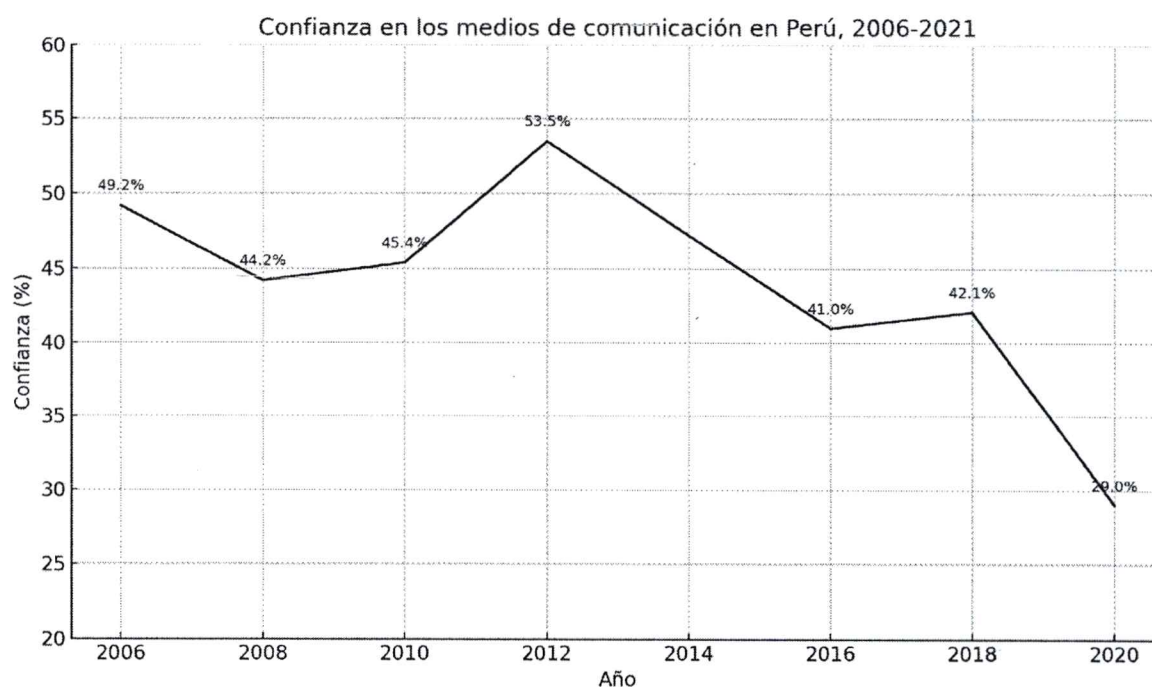
Confianza en los medios de comunicación en Perú, 2006-2021

Año	Confianza (%)
2006	49.2
2008	44.2
2010	45.4
2012	53.5
2014	No disponible
2016	41
2018	42.1
2020	29

Fuente: Adaptado de Ramírez Farias (2023)²⁶

Figura 3.

Confianza en los medios de comunicación en Perú, 2006-2021



Fuente: Adaptado de Ramírez Farias (2023)²⁷

La libertad de prensa y la calidad de la información se ven afectadas cuando se difunden contenidos sesgados o se limita la diversidad de enfoques. Esto deteriora el ejercicio periodístico y reduce el rigor informativo. Además, la concentración mediática y la influencia política generan una opinión pública cada vez más uniforme, con pocas voces disidentes y una menor diversidad de perspectivas.

²⁶ Ramírez Farias.

²⁷ Ramírez Farias.

Estudios sugieren que La República y RPP comparten patrones de producción muy similares, lo que evidencia que la concentración no solo ocurre a nivel de propiedad de medios, sino también en las temáticas y enfoques editoriales. Aunque se trata de medios diferentes, sus contenidos tienden a homogeneizarse en temas y estrategias, lo que restringe las opciones informativas para los lectores y reduce significativamente la diversidad temática. Los medios priorizan temas de alta demanda o fácil producción, como deportes y entretenimiento, dejando de lado asuntos de mayor profundidad o relevancia social. Esta preferencia por contenidos más ligeros y accesibles resulta en un dominio de ciertos temas en detrimento de otros. A ello se suma la fuerte concentración de medios en el Perú, con el Grupo El Comercio controlando cerca del 80% del mercado de la prensa escrita, lo que limita aún más la pluralidad informativa. En conjunto, estos factores reflejan una preocupante tendencia hacia la homogeneización de los contenidos y estrategias editoriales en el periodismo digital peruano. Esto no solo restringe la diversidad de la oferta informativa, sino que también afecta la salud democrática del país al limitar la variedad de voces y enfoques necesarios para un debate público plural y equilibrado²⁸.

Todo esto conduce a la invisibilización de sectores, temas o grupos sociales que no resultan rentables o que cuestionan al poder, quedando así marginados de la cobertura mediática. En este contexto, la transparencia se presenta como una alternativa fundamental para recuperar la confianza de la población en la información que reciben de los medios de comunicación.

1.2.3. Amenaza a la democracia y la participación ciudadana

En el contexto de una gobernabilidad democrática, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental al fomentar un modelo pluralista que garantice la participación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas y promueva una deliberación inclusiva. Sin medios libres e independientes, la democracia se ve debilitada, especialmente en un contexto donde la desinformación y las noticias falsas distorsionan el debate público y erosionan la confianza ciudadana.

Uno de los principales riesgos de la falta de independencia en los medios es la dificultad para ejercer un control informado sobre los poderes públicos y privados. Sin referencias claras y confiables, la ciudadanía se encuentra en desventaja al momento de tomar decisiones o fiscalizar a las autoridades. Asimismo, una sociedad sin medios diversos y críticos se vuelve vulnerable ante agendas políticas o económicas impulsadas por grandes intereses, que pueden incidir en procesos electorales, reformas legislativas o debates públicos en su beneficio, limitando el derecho a la información y distorsionando la realidad.

Un ejemplo claro de este fenómeno se evidenció durante el Estallido Social de finales de 2022 e inicios de 2023. En ese periodo, diversos medios priorizaron fuentes oficiales, representaron negativamente a los manifestantes y minimizaron o distorsionaron sus demandas. Periódicos como Trome registraron el mayor porcentaje de referencias negativas hacia los protestantes (84.8 %), seguido por Perú21, Correo y Ojo, todos pertenecientes al Grupo El Comercio. Estos medios recurrieron a estrategias deslegitimadoras, calificando a los manifestantes de "vándalos" o "radicales" y asociándolos con etiquetas como "terroristas" o "azuzadores". Además, desestimaron reivindicaciones clave, como la convocatoria a una Asamblea Constituyente, vinculándolas con intereses "radicales" o "subversivos". También promovieron narrativas que asociaban las protestas con figuras externas, como Evo Morales, o con actividades ilícitas, como el narcotráfico. Más del 50 % de las fuentes citadas en medios como Perú21, Correo y Ojo fueron oficiales, lo que refleja un claro sesgo a favor del Gobierno y una

²⁸ Miguel Sánchez Flores, "Concentration of Media or Concentration of Topics In Peruvian Digital Journalism. A Quantitative Approach to the Problem," *Conexión*, no. 11 (2019): 39–58, <https://doi.org/10.18800/conexion.201901.002>.

construcción narrativa alineada con intereses estatales. Esta cobertura parcializada contribuye a la deslegitimación de la protesta social como un derecho fundamental y refuerza la necesidad de mayor pluralidad y representatividad en los medios de comunicación²⁹.

La falta de un periodismo libre y de calidad debilita los mecanismos democráticos, ya que un electorado mal informado o manipulado difícilmente puede ejercer su derecho de participación de manera efectiva. Garantizar un ecosistema mediático diverso, con fuentes independientes y un tratamiento equilibrado de la información, es esencial para fortalecer la democracia y proteger el derecho ciudadano a una información veraz e imparcial.

1.2.4. Uso de los medios como herramientas para la manipulación o desestabilización

Ciertos grupos tienen la capacidad de influir en la opinión pública y en procesos políticos como elecciones y reformas. Los medios de comunicación pueden convertirse en herramientas para inclinar la balanza a favor de un candidato o un proyecto, fomentando la corrupción y el clientelismo. Tras el golpe de Estado durante el primer gobierno de Alberto Fujimori, su asesor Vladimiro Montesinos tomó el control de los medios de comunicación. Se compraban titulares, se censuraban noticias y se promovían distracciones mediáticas para desviar la atención de los escándalos del régimen. Periodistas como Luis Iberico y Fernando Vivas señalaron que Montesinos decidía qué noticias se transmitían y qué titulares debían aparecer en los diarios. Además, se ofrecían millonarias sumas de dinero a los propietarios de los medios para asegurar su alineamiento con el gobierno³⁰.

El estudio de Berger (2023) analiza cómo los medios de comunicación en el Perú utilizaron las encuestas de opinión pública y los simulacros de votación durante el período electoral de 2021, observando su impacto en la construcción de la agenda política, la interpretación de los acontecimientos y la valoración de los actores políticos. La investigación se centra en tres diarios clave del país: El Comercio, La República y Expreso, y cubre un período de 121 días, desde tres semanas antes de la primera vuelta hasta la proclamación oficial de resultados tras la segunda vuelta. Uno de los principales hallazgos es que los medios no solo presentaron encuestas como datos informativos, sino que también las utilizaron estratégicamente para influir en la percepción del electorado. Esto se dio a través de la cantidad y calidad de la información técnica proporcionada sobre los estudios de opinión, la prominencia de su cobertura en términos de ubicación y extensión dentro de los diarios, y el modo en que estas encuestas sirvieron para enfatizar determinados temas o favorecer narrativas específicas sobre los candidatos y sus campañas. El estudio sugiere que los medios pueden respaldar una candidatura de manera explícita o implícita, usando las encuestas como herramientas para moldear la percepción pública y legitimar ciertas posturas políticas. La comparación entre encuestas preelectorales y poselectorales también muestra diferencias en la forma en que fueron utilizadas antes y después de la votación, lo que podría indicar un intento de consolidar determinados relatos sobre los resultados y sus implicancias políticas³¹.

La falta de transparencia sobre los intereses que respaldan a los propietarios de medios de comunicación y otros grupos de poder limita la capacidad de los ciudadanos, investigadores y tomadores de decisiones para interpretar y analizar el flujo constante de información al que

²⁹ Ramírez Farias, "El Estallido Social Desde La Prensa Escrita Concentrada En El Perú (2022-2023)."

³⁰ Australian Broadcasting Corporation, "Spymaster," 2002, https://www.journeyman.tv/film_documents/1368/transcript/.

³¹ Gonzalo Emilio Berger Saldaña, "El Impacto de Los Medios de Comunicación En Los Procesos Electorales Desde La Cobertura de Las Encuestas de Opinión Pública y Los Simulacros de Votación En Las Elecciones Generales y La Segunda Elección Presidencial de 2021" (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2023), <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24679>.

están expuestos. Al privar a la sociedad de herramientas para comprender la realidad, se perpetúa la desinformación y la ignorancia, lo que resulta especialmente peligroso cuando los grupos de poder utilizan los medios como instrumentos de manipulación y desestabilización, una práctica que ha ocurrido y sigue ocurriendo en el Perú. Esto afecta directamente a las instituciones democráticas y al orden social, ya que cuando los medios se convierten en vehículos de presión o desinformación, se generan profundas divisiones y se erosionan los lazos de confianza social y política.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. Proyectos de ley en trámite

De todos los proyectos de ley en trámite en el Congreso de la República, solo uno aborda la transparencia de manera superficial. Se trata del Proyecto de Ley 07437/2023-CR, "Ley que Transparenta el Ejercicio del Periodismo en el Perú", presentado por el congresista Jorge Luis Flores Ancachí. Esta iniciativa propone modificar la Ley N° 30225 (Ley de Contrataciones con el Estado) para prohibir que periodistas que conducen o producen programas en medios de comunicación de alcance nacional o regional, así como directores de prensa escrita, puedan contratar con el Estado. La restricción también se extiende a sus cónyuges, convivientes, familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, y a empresas en las que tengan participación como socios, accionistas, gerentes o representantes legales.

El objetivo de la propuesta es prevenir conflictos de interés y garantizar la transparencia en el ejercicio periodístico, evitando que periodistas obtengan beneficios indebidos mediante su influencia en el sector público. Esta prohibición se mantiene hasta 12 meses después de que el periodista deje su cargo.

No obstante, el enfoque de esta propuesta es limitado, ya que solo se centra en la relación económica entre periodistas y el Estado, sin abordar otros aspectos esenciales de la transparencia en los medios de comunicación, como la estructura de propiedad, las fuentes de financiamiento o la rendición de cuentas. Además, no contempla mecanismos de supervisión ni sanciones específicas, lo que dificulta su implementación y fiscalización.

En contraste, el Proyecto de Ley de Transparencia en la Propiedad, Financiamiento y Actividades de los Prestadores de Servicios de Medios de Comunicación propone un marco normativo integral para garantizar la transparencia en el sector mediático. Esta iniciativa establece la obligación de publicar la identidad de los propietarios de los medios, declarar detalladamente sus fuentes de financiamiento y rendir cuentas sobre sus actividades. Asimismo, incorpora mecanismos de supervisión estatal y un régimen de sanciones progresivas, que van desde advertencias hasta la cancelación de licencias, asegurando así un mayor control y fiscalización.

Mientras que el proyecto de Flores Ancachí se limita a restringir la contratación estatal de periodistas como una medida aislada de transparencia, la propuesta alternativa plantea una regulación más amplia y estructurada. Su objetivo es prevenir la concentración de medios, fortalecer la independencia editorial y garantizar el acceso a información clara y verificable sobre el funcionamiento de los medios de comunicación en el país.

2. Análisis de derecho comparado

La transparencia en la propiedad y financiamiento de los medios de comunicación es un principio fundamental para garantizar la independencia editorial, la equidad en el mercado y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este contexto, diversas normativas internacionales

han establecido marcos regulatorios que exigen la divulgación de información sobre los propietarios de los medios, sus fuentes de financiamiento y su estructura de gestión.

El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación busca establecer requisitos comunes en la Unión Europea para garantizar que la información sobre la propiedad de los medios sea accesible y actualizada. Países como España, Austria, Georgia y Portugal han adoptado legislaciones específicas para fortalecer la transparencia en el sector mediático, imponiendo obligaciones de divulgación, supervisión por parte de organismos reguladores y sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, algunas constituciones, como las de Italia, Rumanía y Turquía, incluyen disposiciones sobre la divulgación de fuentes de financiamiento de los medios.

2.1. Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación³²

El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación establece que la transparencia en la propiedad de los medios es esencial para que los ciudadanos puedan identificar posibles conflictos de interés y formar opiniones fundamentadas, fortaleciendo así la democracia. La divulgación de esta información también contribuye a la independencia editorial, la equidad en el mercado y la rendición de cuentas de los medios.

Para ello, se proponen requisitos comunes de información en la UE, exigiendo que los medios revelen detalles sobre su propiedad y financiamiento público. Esto es especialmente importante cuando los propietarios tienen vínculos políticos, ya que permite a los consumidores evaluar la fiabilidad del contenido mediático. La información debe ser accesible y actualizada en formato electrónico, garantizando que los destinatarios puedan contextualizar el contenido que consumen.

Se concluye que el beneficio de esta transparencia supera cualquier posible impacto en los derechos fundamentales, como la privacidad o la protección de datos personales. Además, estas medidas deben aplicarse sin afectar las disposiciones ya establecidas en la Directiva (UE) 2015/849 sobre prevención del blanqueo de capitales.

Para fortalecer la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación, los Estados miembros deben crear bases de datos de propiedad de medios, gestionadas por autoridades reguladoras u organismos competentes. Estas bases de datos actuarán como una ventanilla única, permitiendo a los ciudadanos acceder fácilmente a la información sobre los propietarios de los medios.

Dado que cada país tiene particularidades administrativas, los Estados miembros tendrán flexibilidad para designar qué entidad será responsable de esta tarea, pudiendo ser un organismo regulador, administrativo u otro con el conocimiento adecuado para su implementación. Además, se busca minimizar la carga administrativa en su desarrollo.

En este sentido, el artículo 6 sobre las Obligaciones de los prestadores de servicios de medios de comunicación, en su numeral 1, literal b, establece que [...] Los prestadores de servicios de medios de comunicación harán accesible, de forma sencilla y directa, a los destinatarios de dichos servicios información actualizada sobre lo siguiente: [...] [...] el nombre o los nombres de sus titulares directos o indirectos, que posean paquetes accionariales que les permitan

³² Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, "Reglamento (UE) 2024/... Del Parlamento Europeo y Del Consejo Por El Que Se Establece Un Marco Común Para Los Servicios de Medios de Comunicación En El Mercado Interior y Se Modifica La Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo Sobre La Libertad de Los Med," *Diario Oficial de La Unión Europea* PE-CONS 4/, no. 2022/0277(COD) (March 2024), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-4-2024-INIT/es/pdf>.



ejercer influencia sobre el funcionamiento y la toma de decisiones estratégicas, incluida la titularidad directa o indirecta estatal o por parte de una autoridad o entidad pública [...].

Asimismo, en su numeral 2, señala que [...] Los Estados miembros encomendarán a las autoridades u organismos reguladores nacionales u a otras autoridades u organismos competentes la creación de bases de datos nacionales sobre la propiedad de los medios de comunicación [...].

2.2. España: Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual³³

En el TÍTULO II, Normativa básica para la Comunicación Audiovisual, CAPÍTULO I, Los derechos del público, el Artículo 6 regula el derecho a una comunicación audiovisual transparente, estableciendo disposiciones orientadas a garantizar que la ciudadanía acceda a información clara, accesible y verificable sobre los prestadores de servicios audiovisuales y su contenido.

En su numeral 1, se reconoce el derecho de todas las personas a conocer la identidad de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como de las empresas relacionadas y sus accionistas. Para garantizar este derecho, los prestadores tienen la obligación de mantener un sitio web que contenga información esencial, como el nombre del prestador, su dirección física, un correo electrónico de contacto y los datos del órgano regulador competente. Estas medidas promueven la transparencia y facilitan la rendición de cuentas, al permitir la identificación de los responsables detrás de los servicios audiovisuales.

Por otro lado, en el numeral 5 se establece el derecho de los ciudadanos a que la comunicación comercial se distinga claramente del resto del contenido audiovisual, en conformidad con la normativa vigente. Esta disposición protege a los espectadores de la publicidad encubierta y fomenta prácticas comerciales éticas y transparentes.

2.3. Ley de Medios de Austria³⁴

En 2011, el Parlamento de Austria introdujo una enmienda a la Ley de Medios (LMA), una regulación destinada a garantizar la total transparencia en la propiedad de todos los medios de comunicación, incluidos los digitales. Esta legislación exige que los medios divulguen información detallada sobre su estructura de propiedad, la cual debe estar disponible en sus secciones de información legal o, según el formato, en publicaciones impresas, informes anuales o en pantalla en el caso de los servicios de radiodifusión³⁵.

Entre los requisitos más relevantes, los medios deben revelar el nombre de los propietarios directos e indirectos. Si el propietario es una empresa, se debe especificar el objeto de la misma, así como los nombres de los miembros del consejo de supervisión, si corresponde. Además, es obligatorio identificar a todas las personas con participación directa o indirecta en la propiedad, junto con los derechos asociados, incluyendo a los propietarios fiduciarios. En el caso de que las participaciones recaigan en fundaciones, se deben identificar al fundador, los beneficiarios, los miembros del directorio y los objetivos de cualquier asociación involucrada en

³³ Gobierno de España, "Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de La Comunicación Audiovisual," 2010, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.

³⁴ "Bundesgesetz Vom 12. Juni 1981 Über Die Presse Und Andere Publizistische Medien (Mediengesetz – MedienG)," 1981, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1981_314/ERV_1981_314.html.

³⁵ Matías Meza-Lopehandía, "Transparencia En La Propiedad de Medios de Comunicación: Experiencia Europea" (Valparaíso, Chile, 2016).

la estructura de propiedad. También se exige que los medios detallen sus participaciones en otras empresas o servicios relacionados con la comunicación.

Por otra parte, los accionistas están obligados a proporcionar al medio la información necesaria para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones legales. En caso de incumplimiento, cualquier persona puede presentar una denuncia ante la policía, y las sanciones pueden alcanzar hasta los 20,000 euros.

Adicionalmente, la ley establece requisitos específicos para los solicitantes de licencias de radiodifusión. Estos deben informar sobre todas las personas involucradas, directa o indirectamente, en la propiedad del medio, y reportar cualquier cambio significativo en la estructura accionaria. Las sanciones para los infractores en este ámbito van desde multas de 4,000 euros hasta la revocación de la licencia. En conjunto, esta normativa ha demostrado ser efectiva en mejorar la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación, consolidando así un entorno más claro y confiable para el público.

2.4. Ley de Georgia sobre radiodifusión³⁶

En Georgia varias de las principales cadenas de televisión eran percibidas como vinculadas al gobierno y controladas indirectamente por este a través de empresas offshore, lo que impedía identificar a los verdaderos propietarios. Este problema motivó llamados nacionales e internacionales para aumentar la transparencia en la propiedad de los medios³⁷.

En respuesta, el Parlamento de Georgia, en el 2011, modificó la Ley de Radiodifusión, estableciendo requisitos obligatorios para que las emisoras divulgaran sus propietarios beneficiarios y aseguraran transparencia financiera. Además, la ley prohibió que entidades offshore fueran propietarias de licencias o autorizaciones de radiodifusión.

Los titulares de licencias deben ser ciudadanos o residentes georgianos, ya sea como personas físicas o jurídicas. Sin embargo, ciertos actores tienen prohibido obtener una licencia, tales como autoridades administrativas y sus empleados, partidos políticos o sus funcionarios, entidades jurídicas relacionadas con autoridades administrativas, personas jurídicas registradas en paraísos fiscales, y empresas cuyas acciones sean directa o indirectamente propiedad de entidades offshore.

Debido al tamaño del mercado georgiano, con una población de 3,7 millones de habitantes, y la disponibilidad limitada de frecuencias, las leyes restringen que una persona posea más de una licencia de televisión terrestre y una de radio en la misma área. Estas limitaciones podrían ser relajadas tras la transición a la radiodifusión digital.

Las emisoras están obligadas a presentar una declaración de cumplimiento ante el regulador georgiano. Esta declaración debe incluir la identidad de los propietarios beneficiarios, información sobre los accionistas, fundadores y miembros del consejo directivo, y cualquier cambio en la estructura de propiedad o dirección, los cuales deben ser reportados en un plazo de 10 días. Además, estos cambios deben publicarse en el sitio web del regulador y del medio correspondiente. También es necesario que las emisoras reporten anualmente su participación en otras empresas mediáticas, agencias de noticias, publicaciones periódicas, y cualquier holding que posea al menos el 5% de las acciones de otra compañía.

³⁶ "Law of Georgia on Broadcasting," n.d., <https://matsne.gov.ge/en/document/download/32866/39/en/pdf>.

³⁷ M. Huter, "Suggestions for Effective Media Ownership Transparency Provisions in Ukraine," 2015, <https://rm.coe.int/16805a9336>.



Los grandes medios nacionales están obligados a seguir las normas contables internacionales y presentar un informe anual detallado que abarque sus fuentes de financiamiento, auditorías e inversiones. Además, deben proporcionar información trimestral sobre ingresos por publicidad, patrocinio y contribuciones. El regulador georgiano está encargado de publicar esta información en su portal en línea. Cualquier omisión o falsificación de estos datos se considera un incumplimiento.

En caso de incumplimientos, el regulador tiene la facultad de aplicar diversas medidas. Estas incluyen la emisión de una advertencia escrita con un plazo establecido para subsanar la infracción, la imposición de multas que inician en el 0,5% de los ingresos anuales del medio (con un mínimo de GEL 2,500, equivalentes a aproximadamente 880 USD), y que pueden aumentar hasta un 3% en casos de reincidencia o llevar incluso a la suspensión de la licencia. En situaciones graves, las sanciones pueden extenderse a la revocación definitiva de la licencia.

Las reformas han permitido alcanzar una mayor transparencia al identificar a los propietarios beneficiarios, lo que ha contribuido a mejorar la confianza en los medios. Sin embargo, se han enfrentado desafíos en la implementación, como inconsistencias iniciales en los informes financieros y limitaciones en el formato de los datos que dificultaron su análisis. Las restricciones a la propiedad offshore y las sanciones han promovido un entorno mediático más transparente, aunque generan preocupaciones sobre su posible uso para influir en medios críticos.

Georgia ha logrado avances significativos en la transparencia mediática mediante una legislación sólida. Sin embargo, es fundamental asegurar que estas medidas no se conviertan en herramientas de control estatal, que los costos de cumplimiento sean manejables para pequeños medios, y que se incluyan regulaciones específicas para otros actores del ecosistema mediático, como proveedores de servicios de cable e internet.

2.5. Portugal: Ley de Transparencia de la titularidad, de la gestión y de los medios de financiamiento - Comunicación Social (Lei n.º 78/2015)³⁸

En Portugal, la Ley 78/2015 establece un marco normativo integral para garantizar la transparencia en la titularidad, gestión y financiamiento de los medios de comunicación, siendo supervisada por la Entidad Reguladora para la Comunicación Social (ERC). Desde su entrada en vigor, esta legislación se ha convertido en una herramienta clave para promover la independencia editorial, el pluralismo informativo y la confianza pública en el sector mediático³⁹.

La Ley requiere que la ERC gestione un Portal de Transparencia, una plataforma pública donde los ciudadanos pueden consultar la lista de beneficiarios finales, titulares de acciones y otras participaciones relevantes en empresas que operan en el sector de la comunicación social. Esta información también incluye datos financieros y de gestión, así como los nombres de los responsables editoriales y de los órganos directivos. Además, el marco legal permite a las empresas solicitar confidencialidad para ciertos datos sensibles, sujeto a la autorización de la ERC.

La legislación abarca un amplio espectro de entidades, incluidas agencias de noticias, editores de publicaciones periódicas, operadores de radio y televisión (tradicionales y digitales), así como proveedores de contenido audiovisual bajo demanda, conforme a la ampliación de sus

³⁸ Asamblea de la República de Portugal, "Lei n.º 78/2015, de 29 de Julho - Transparência Da Titularidade, Da Gestão e Dos Meios de Financiamento - Comunicação Social," 2015,

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2455&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

³⁹ Figueira and e Silva, "Transparency as a Quality Dimension: Media Ownership and the Challenges of (In)Visibility."

disposiciones tras la transposición de la Directiva de Servicios Audiovisuales en 2020. Según el Artículo 6 de los estatutos de la ERC (Lei n.º 53/2005), cualquier entidad que difunda contenidos sometidos a tratamiento editorial y accesibles al público a través de redes electrónicas está obligada a cumplir con los requisitos de transparencia.

Un aspecto fundamental de esta normativa es la regulación de las participaciones cualificadas, definidas como aquellas que representan un 5% o más del capital social o de los derechos de voto. Las empresas deben informar a la ERC sobre cualquier adquisición, incremento, reducción o transferencia de estas participaciones. Asimismo, están obligadas a detallar la composición de su cadena de propiedad, incluyendo la identificación de los titulares finales, socios estratégicos y clientes relevantes que contribuyan significativamente a sus ingresos.

Para garantizar el cumplimiento, la ley prevé sanciones económicas que varían entre 2,500 y 250,000 euros, dependiendo de la gravedad de las infracciones y del tipo de infractor (persona física o jurídica). También se exige que las entidades presenten anualmente un informe de gobierno corporativo, el cual debe incluir información actualizada sobre la composición de los órganos de gestión, los mecanismos internos de control y las medidas adoptadas para proteger la independencia editorial frente a influencias externas.

La Ley 78/2015 refuerza el compromiso de Portugal con un ecosistema mediático transparente, independiente y pluralista, asegurando que los medios de comunicación operen de manera ética y en beneficio del interés público.

2.6. El caso de las constituciones de Italia (1947), Rumania (1991) y Turquía (1982)

Las constituciones de Italia y Rumanía abordan la transparencia en los medios directamente en sus constituciones, aunque se centran en las fuentes financieras, no en la propiedad.

En el caso de Italia, dentro del apartado "Derechos y Deberes de los Ciudadanos", el Título Primero, titulado "De las Relaciones Civiles", el Artículo 21 establece que: [...] La ley podrá disponer, mediante preceptos de carácter general, la divulgación de los medios de financiamiento de la prensa periódica. [...].

En el caso de Rumanía, en el Título II, titulado "Los Derechos, las Libertades y los Deberes Fundamentales", dentro de su Capítulo I: Disposiciones Comunes, el Artículo 30, en su numeral 5, establece lo siguiente: [...] La ley puede imponer a los medios de comunicación social la obligación de divulgar la fuente de su financiamiento. [...].

En Turquía, la Constitución permite al Estado exigir información como requisito previo para la publicación, pero no garantiza de manera explícita el acceso público a los datos relacionados con la propiedad de los medios de comunicación⁴⁰. Esta regulación se encuentra en la Segunda Parte, titulada "Derechos y Deberes Fundamentales", dentro del Capítulo Dos: Derechos y Deberes de la Persona. En el Artículo 29, apartado B: Derecho a publicar publicaciones periódicas y no periódicas, el tercer párrafo establece: [...] Los principios relativos a la publicación, las condiciones de publicación y los recursos financieros de las publicaciones periódicas y la profesión periodística estarán regulados por la ley. [...].

⁴⁰ Rachael Craufurd-Smith and Yolande Stolte, "The Transparency of Media Ownership in the European Union and Neighbouring States: Report on a Project by Access Info Europe and the Open Society Program on Independent Journalism" (Edinburgh Research Explorer, 2014).

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Análisis constitucional

La Constitución Política del Perú garantiza las libertades de información y opinión. En el Capítulo I, referido a los Derechos Fundamentales de la Persona (artículo 2, inciso 4), se establece que las personas tienen derecho a [...] las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de la ley [...]. Asimismo, se indica que [...] los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación [...].

Este Proyecto de Ley se alinea plenamente con la Constitución Política del Perú al promover la transparencia en la propiedad, el financiamiento y las actividades de los medios de comunicación, sin afectar las libertades de opinión, información y expresión garantizadas en el artículo 2, inciso 4. Al exigir que los prestadores de servicios de medios hagan pública la identidad de sus propietarios y benefactores, así como la procedencia de sus recursos económicos, se fortalece el derecho de la ciudadanía a acceder a una información veraz y contrastada, esencial para la formación de una opinión pública libre e informada. De esta manera, se incrementa la confianza en los contenidos difundidos y se fomenta un mercado más equitativo, sin que esto implique censura previa o restricción de la labor periodística, pues en ningún momento se somete a autorización el contenido editorial de los medios ni se obstaculiza su línea informativa.

La iniciativa respeta el principio de responsabilidad ulterior establecido en la Constitución, ya que, si bien garantiza la absoluta autonomía de los medios para difundir información y opiniones, también exige rendición de cuentas ante omisiones o conductas que vulneren la transparencia y el derecho fundamental de la población a recibir información clara y confiable. No se establecen filtros o controles previos que limiten la libertad de expresión, ni se configura ningún tipo de sanción que pueda inhibir el libre ejercicio periodístico, lo que confirma la compatibilidad de la norma con los parámetros constitucionales de un Estado democrático que protege tanto la independencia de la prensa como el acceso de las personas a información fundamentada y plural.

2. Ley 28278, Ley de Radio y Televisión

La Ley N° 28278, conocida como Ley de Radio y Televisión, limita el acaparamiento de señales en radio y televisión, pero no contempla la concentración de medios escritos ni las dinámicas actuales del ecosistema mediático. Aunque sí incorpora el principio de transparencia (Literal c, Artículo I, Título Preliminar), estableciendo que las autorizaciones para el servicio de radiodifusión deben otorgarse bajo criterios conocidos y motivaciones sustentadas en la normatividad vigente, su alcance se circunscribe fundamentalmente al ámbito de la radio y televisión, dejando fuera a la prensa escrita y a los nuevos formatos que surgieron con el auge de las tecnologías de la información, la comunicación y las redes sociales.

En virtud de este principio, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) está obligado a publicar en su portal web información sobre solicitudes, autorizaciones, renovaciones y concursos para la prestación de servicios de radiodifusión (Artículo 32), promoviendo así el acceso público a datos relevantes. Asimismo, los Artículos 49 al 52 exigen que la publicidad estatal se contrate con criterios de equidad y transparencia, con la obligación de publicar los contratos en los portales del Estado y de remitir informes trimestrales al Congreso. Sin embargo, el desarrollo de la transparencia que plantea la ley no se extiende a los tres pilares esenciales (estructura de propiedad, financiamiento y actividades) y se limita estrictamente al



sector de la radiodifusión, dejando de lado la creciente variedad de medios y plataformas de comunicación.

El Proyecto de Ley de Transparencia en la Propiedad, Financiamiento y Actividades de los Prestadores de Servicios de Medios de Comunicación no contradice la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión, sino que la complementa y amplía su alcance, particularmente en lo que respecta a la transparencia. Mientras que la Ley de Radio y Televisión establece criterios generales de transparencia para la asignación de frecuencias, la publicación de información sobre concesiones y la regulación de la publicidad estatal en el sector de radiodifusión, el nuevo proyecto de ley desarrolla este principio de manera más integral, incorporando obligaciones específicas para todos los medios de comunicación, incluyendo la prensa escrita, los medios digitales y otras plataformas que han surgido con el avance de las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, el proyecto amplía la transparencia más allá de la simple publicación de datos administrativos, incorporando medidas concretas que permiten a la ciudadanía conocer quiénes son los propietarios de los medios, cuáles son sus fuentes de financiamiento y cómo se organizan sus actividades.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no contradice lo señalado en el artículo 79 de la Constitución, el cual establece: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa de gasto para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

La recopilación y publicación de la información requerida por los medios de comunicación, conforme a lo establecido en la presente ley, podrá llevarse a cabo utilizando los recursos disponibles del Poder Ejecutivo, sin generar ni incrementar gastos adicionales.

A continuación, se llevará a cabo el análisis costo-beneficio de acuerdo con lo establecido en la Guía para la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley y Dictámenes⁴¹.

Tabla 4.

Matriz de consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución	Indicadores
Falta de transparencia en la propiedad, financiamiento y actividades de los medios de comunicación, lo que facilita: Concentración mediática y manipulación de la opinión pública. Poca credibilidad de los medios, desinformación y difusión de fake news. Riesgos para la democracia (limitado pluralismo, agendas	Prestadores de servicios de medios de comunicación (personas jurídicas, nacionales o extranjeras que producen y difunden contenidos en radio, TV, prensa escrita, medios digitales, etc.). Propietarios, accionistas y beneficiarios finales (grandes conglomerados, grupos económicos, entidades públicas/privadas, inversores, etc.).	Objetivo general: Garantizar la transparencia en la propiedad, fuentes de financiamiento y actividades de los prestadores de servicios de medios de comunicación, a fin de asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz, plural y confiable, y fortalecer la democracia. Objetivos específicos: Regular la publicación y actualización de la estructura de propiedad	1. Ley de Transparencia de Medios Exigir registros obligatorios de propietarios (incluye beneficiarios finales), fuentes de financiamiento y presentación de informes anuales. Establecer un sistema de fiscalización y sanciones graduadas (multas, suspensión, cancelación). (Ventaja) Promueve la rendición de cuentas y el acceso a información veraz para la ciudadanía.	% de medios que cumplen con la publicación de su estructura de propiedad, financiamiento y actividades. Número de sanciones impuestas por incumplimiento de la obligación de transparencia. Índice de confianza ciudadana en los medios de comunicación (encuestas o barómetros).

⁴¹ Oficina de Calidad Legislativa, *Guía Para La Aplicación Del Análisis Costo-Beneficio En Los Proyectos de Ley y Dictámenes*, ed. Alejandro Enrique Cavero Alva, Primera ed (Lima, Perú: Congreso de la República del Perú, 2024).



sesgadas, influencia indebida en procesos políticos, etc.). Baja rendición de cuentas y falta de regulación efectiva sobre la estructura de propiedad, fuentes de financiamiento y actividades editoriales.	Sector público (Poder Ejecutivo, reguladores, entes fiscalizadores). Anunciantes, patrocinadores y entes financiadores (entidades públicas, empresas, gobiernos extranjeros, ONGs, etc.). Ciudadanía (consumidores de información, afectados por desinformación o manipulación). Actores políticos (partidos, candidatos, funcionarios).	(incluyendo beneficiarios finales) y las fuentes de financiamiento, para prevenir la concentración y los conflictos de interés. Obligar a la presentación de informes anuales de actividades, incluyendo programación, audiencias y proyectos especiales, a fin de promover la rendición de cuentas. Garantizar la supervisión y fiscalización por parte del Poder Ejecutivo y/o entidades reguladoras, estableciendo sanciones proporcionales al incumplimiento. Promover la libertad de expresión y el pluralismo informativo mediante la divulgación de información que permita identificar posibles sesgos o influencias encubiertas. Proteger el interés público y la calidad informativa, exigiendo el etiquetado de contenidos patrocinados o financiados por terceros.	<i>(Desventaja)</i> Posibles resistencias de grupos mediáticos y costos de implementación. 2. Ley que crea un ente regulador autónomo Crear o robustecer una institución independiente con facultad sancionadora y capacidad técnica para auditar información de propiedad y financiamiento. <i>(Ventaja)</i> Mayor credibilidad y neutralidad en la supervisión. <i>(Desventaja)</i> Requiere presupuesto adicional y coordinación institucional. 3. Ley que promueve la Heterorregulación Fomentar la creación de observatorios ciudadanos, veedurías, consejos de prensa u órganos mixtos (sociedad civil + Estado + academia) para supervisar el pluralismo y detectar conflictos de interés. <i>(Ventaja)</i> Involucra activamente a la sociedad civil, promueve transparencia y participación. <i>(Desventaja)</i> Depende de la continuidad y autonomía de estos espacios, requiere fuentes de financiamiento no condicionadas.	Cantidad de medios supervisados por el ente autónomo, con auditorías completas. Nivel de independencia percibida del ente regulador (encuestas o indicadores de organismos internacionales). Número de procesos de auditoría o supervisión concluidos anualmente. Participación activa de observatorios: N° de veedurías constituidas, informes y denuncias procesadas. Cobertura geográfica de las veedurías y observatorios (regiones, medios locales). Índice de pluralismo mediático (cantidad de nuevos medios independientes, diversidad de propietarios).
--	---	--	---	---

El problema identificado radica en la falta de transparencia en la estructura de propiedad y financiamiento de los medios de comunicación, lo que facilita la concentración mediática y la manipulación de la opinión pública. Esta opacidad también genera poca credibilidad en los medios, desinformación, difusión de noticias falsas y riesgos para la democracia, como el limitado pluralismo, la imposición de agendas sesgadas y la influencia indebida en procesos políticos. Asimismo, se evidencia una baja rendición de cuentas y una regulación deficiente sobre la estructura de propiedad, fuentes de financiamiento y actividades editoriales.

Los sujetos involucrados en esta problemática incluyen a los prestadores de servicios de medios de comunicación, abarcando radio, televisión, prensa escrita y medios digitales. También están los propietarios, accionistas y beneficiarios finales, que pueden ser grandes conglomerados, grupos económicos o entidades públicas y privadas. Además, intervienen el sector público, representado por el Poder Ejecutivo, reguladores y entes fiscalizadores, así como anunciantes, patrocinadores y otros financiadores como empresas, gobiernos extranjeros y ONGs. La ciudadanía también es un actor clave, ya que es la principal consumidora de información y puede verse afectada por la desinformación. Finalmente, los actores políticos, incluyendo partidos, candidatos y funcionarios, tienen un interés directo en la transparencia de los medios.



El objetivo general del proyecto de ley es garantizar la transparencia en la estructura de propiedad, fuentes de financiamiento y actividades de los medios de comunicación, con el propósito de asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz, plural y confiable, fortaleciendo así la democracia. Entre sus objetivos específicos, se busca regular la publicación y actualización de la estructura de propiedad y financiamiento para prevenir la concentración mediática y los conflictos de interés, obligar a la presentación de informes anuales de actividades, incluyendo programación, audiencias y proyectos especiales, con el fin de promover la rendición de cuentas, y garantizar la supervisión y fiscalización por parte del Poder Ejecutivo o entidades reguladoras, estableciendo sanciones proporcionales al incumplimiento. También se pretende promover la libertad de expresión y el pluralismo informativo mediante la divulgación de información que permita identificar posibles sesgos o influencias encubiertas, así como proteger el interés público y la calidad informativa, exigiendo el etiquetado de contenidos patrocinados o financiados por terceros.

Para abordar esta problemática, se plantean tres alternativas legislativas. La primera es una Ley de Transparencia de Medios, que exigiría registros obligatorios de propietarios, beneficiarios finales, fuentes de financiamiento y la presentación de informes anuales. Además, establecería un sistema de fiscalización y sanciones graduadas que incluiría multas, suspensión o cancelación de licencias. Como ventaja, esta opción promovería la rendición de cuentas y el acceso a información veraz para la ciudadanía, aunque enfrenta la desventaja de posibles resistencias por parte de grupos mediáticos y costos de implementación. La segunda alternativa es la creación de un ente regulador autónomo con facultades sancionadoras y capacidad técnica para auditar la información de propiedad y financiamiento de los medios. Su principal ventaja radica en la credibilidad y neutralidad de la supervisión, pero requiere un presupuesto adicional y coordinación institucional. La tercera alternativa es la promoción de la heterorregulación, fomentando la creación de observatorios ciudadanos, veedurías y consejos de prensa conformados por sociedad civil, Estado y academia, con el objetivo de supervisar el pluralismo y detectar conflictos de interés. Este enfoque permite una mayor participación ciudadana y transparencia, aunque depende de la continuidad y autonomía de estos espacios, además de requerir fuentes de financiamiento no condicionadas.

Para evaluar el impacto de estas medidas, se proponen diversos indicadores. En el caso de la Ley de Transparencia de Medios, se mediría el porcentaje de medios que cumplen con la publicación de su estructura de propiedad, financiamiento y actividades, el número de sanciones impuestas por incumplimiento y el índice de confianza ciudadana en los medios. Si se opta por la creación de un ente regulador autónomo, se evaluarían la cantidad de medios supervisados con auditorías completas, el nivel de independencia percibida del ente regulador y el número de procesos de auditoría o supervisión concluidos anualmente. En cuanto a la heterorregulación, los indicadores incluyen la cantidad de veedurías ciudadanas constituidas, el número de informes y denuncias procesadas, la cobertura geográfica de los observatorios y el índice de pluralismo mediático, que se mediría en función de la cantidad de nuevos medios independientes y la diversidad de propietarios en el sector.

Tabla 5.
Matriz de evaluación del impacto de las alternativas de solución

Alternativa	Sujetos Involucrados	Monetario		No monetario	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Alternativa 1 Ley de Transparencia de Medios	1. Prestadores de servicios de medios (radio, TV, prensa, digitales...)	Costos de cumplimiento (elaborar y actualizar informes de propiedad/financiamiento). Posibles multas por incumplimiento.	Aumento de la credibilidad ante la audiencia. Mayor estabilidad a largo plazo por cumplir estándares de transparencia.	Reorganización interna y procesos adicionales de reporte.	Reputación fortalecida como medio confiable y transparente. Mejor relación con usuarios y anunciantes conscientes de la transparencia.
	2. Propietarios, accionistas y beneficiarios finales (grandes conglomerados, inversores, etc.)	Costos administrativos para declarar participaciones y actualizarlas periódicamente.	Reducción de riesgos reputacionales al cumplir con la ley. Entorno más seguro para futuras inversiones.	Pérdida parcial de opacidad en las estructuras de propiedad.	Mayor legitimidad y confianza en el mercado. Evita acusaciones de manejos ocultos o conflictos de interés.
	3. Sector público (Poder Ejecutivo, reguladores, entes fiscalizadores)	Gastos de implementación y supervisión (creación de sistemas de registro, contratación de personal).	Menores costos derivados de la desinformación (conflictos, crisis de legitimidad).	Mayor carga administrativa para fiscalizar y sancionar a infractores.	Fortalecimiento institucional y mayor transparencia gubernamental. Credibilidad ante la ciudadanía por regular prácticas mediáticas.
	4. Anunciantes, patrocinadores y entes financiadores (empresas, gobiernos extranjeros, ONG)	Posibles restricciones en sus contratos con medios que no cumplan la normativa.	Inversión más segura en medios transparentes que evite riesgos reputacionales.	Exposición pública si financian medios opacos o con conflictos de interés.	Mejor imagen corporativa o institucional al apoyar medios que se rigen por la ley.
	5. Ciudadanía (consumidores de información, público en general)	Ningún costo monetario directo (no hay pagos por acceder a la transparencia).	Decisiones más informadas al disponer de datos sobre propiedad y financiamiento de medios.	Tiempo para revisar o contrastar información en los registros.	Mayor confianza en los contenidos mediáticos. Reducción de la desinformación y manipulación.
	6. Actores políticos (partidos, candidatos, funcionarios)	Posible límite a prácticas de propaganda opaca.	Más legitimidad en el debate público si se comunican a través de medios transparentes.	Mayor escrutinio público sobre sus vínculos con medios y financiamiento.	Credibilidad fortalecida y procesos electorales más limpios. Reducción de conflictos por manipulación mediática.
Alternativa 2 Ley que crea un ente regulador autónomo	1. Prestadores de servicios de medios	Costos de auditorías y reportes ante la nueva autoridad.	Mayor legitimidad al contar con supervisión independiente.	Ajustes internos para cumplir disposiciones del ente autónomo.	Confianza reforzada de la sociedad en los contenidos mediáticos.



		Potenciales sanciones más estrictas.	Menos incertidumbre regulatoria (reglas claras).		
	2. Propietarios, accionistas y beneficiarios finales	Gastos de registros y transparencia reforzada por auditorías.	Un mercado más estable y predecible en materia legal.	Pérdida de control sobre información sensible si antes se manejaba con opacidad.	Mayor legitimidad ante inversionistas y público. Credibilidad en las estructuras de propiedad declaradas.
	3. Sector público	Presupuesto para crear/fortalecer el ente (recursos humanos y tecnológicos). Costos de capacitación del personal.	Centralización de la supervisión, evitando duplicidades en distintos organismos. Menores costos totales a mediano plazo por una regulación más ordenada.	Pérdida de control directo del Ejecutivo en la fiscalización (al ser autónomo).	Fortalecimiento de la institucionalidad y división de poderes. Mayor confianza ciudadana en el trabajo regulador.
	4. Anunciantes, patrocinadores y entes financiadores	Revisión adicional para garantizar que sus recursos lleguen a medios fiscalizados.	Menor riesgo de reputación al poder constatar la transparencia de los medios.	Mayores precauciones al seleccionar medios beneficiarios.	Entorno publicitario más confiable y competitivo. Potencial reconocimiento social por buenas prácticas.
	5. Ciudadanía	No hay costos directos (acceso gratuito a la info del ente regulador).	Acceso a información validada por un órgano autónomo. Mayor confianza en la independencia de la supervisión.	Tiempo invertido en la búsqueda de informes y reportes del ente.	Reducción de la desinformación y manipulación. Fortalecimiento de la participación ciudadana.
	6. Actores políticos	Costos si se reduce el uso de medios para propaganda encubierta.	Mayor legitimidad en la comunicación política, al interactuar con medios regulados.	Mayor transparencia en su relación con medios: elimina prácticas opacas.	Ganancia de credibilidad democrática y reducción de conflictos de interés.
Alternativa 3 Ley que promueve la Heterorregulación	1. Prestadores de servicios de medios	Costos de diálogo con veedurías y observatorios (tiempo y recursos).	Retroalimentación del público y sociedad civil para mejorar la calidad informativa.	Exposición a cuestionamientos públicos por malas prácticas o falta de pluralidad.	Fortalecimiento de la relación con audiencias y reputación positiva si colaboran.
	2. Propietarios, accionistas y beneficiarios finales	Financiamiento de iniciativas de transparencia conjunta (p.ej. consejos de autorregulación).	Mejor imagen corporativa al participar activamente con organismos mixtos (Estado + sociedad civil).	Incomodidad si las veedurías señalan prácticas monopólicas o falta de transparencia.	Mayor legitimidad y reconocimiento al someterse a la revisión social.
	3. Sector público	Costos de diseñar marcos legales que permitan la participación efectiva de	Reducción de carga estatal al compartir tareas de monitoreo con la sociedad civil y academia.	Complejidad en la coordinación con múltiples actores (ONG, consejos, universidades).	Fortalecimiento de la democracia participativa. Mayor transparencia sin



		veedurías/observatorios.			dependen sólo del Estado.
	4. Anunciantes, patrocinadores y entes financiadores	Posible inversión en proyectos de veeduría para garantizar la pluralidad mediática.	Reforzamiento de reputación social al apoyar medios y mecanismos de transparencia.	Exposición si se detectan conflictos de interés entre patrocinadores y línea editorial.	Alto reconocimiento público por contribuir a la calidad y pluralismo informativo.
	5. Ciudadanía	Inversión de tiempo y esfuerzo para integrarse a veedurías y observatorios.	Mayor capacidad de incidencia social y posibilidad de fiscalizar contenidos.	Riesgo de desmotivación si los espacios de participación no son efectivos.	Empoderamiento ciudadano y aumento de la cultura de rendición de cuentas. Información más plural y diversa.
	6. Actores políticos	Limitaciones a posibles acuerdos opacos con medios si las veedurías monitorean esa relación.	Mayor transparencia de su imagen y mensajes políticos cuando se someten a supervisión mixta.	Mayor escrutinio público (denuncias, cuestionamientos sobre financiamiento electoral).	Refuerzo de la legitimidad política ante la ciudadanía. Fomento del debate público más equilibrado.

La autorregulación ha sido ampliamente cuestionada en el contexto peruano, ya que, dadas la precariedad democrática y la falta de rigor en gran parte de la oferta mediática, se considera un ideal inalcanzable. Lejos de ser una solución efectiva, sus críticos advierten que la ausencia de regulación equivale a una regulación implícita, en la que los propios medios —cuyos directores, editores y propietarios han estado históricamente marcados por conflictos de interés— se erigen como jueces y parte en la gestión de la información que difunden. Aunque algunos defensores de la autorregulación sostienen que el mercado premia a los medios más preferidos por la audiencia, en la práctica, este argumento se debilita ante la realidad de un mercado peruano dominado por intereses privados y marcado por la corrupción, lo que limita gravemente su capacidad para actuar como un regulador neutral⁴².

En este escenario, aunque la combinación de autorregulación, regulación estatal y heterorregulación pueda parecer un modelo ideal en teoría, en la práctica su efectividad se ve comprometida por la falta de mecanismos sólidos que aseguren su aplicación real. Apostar por la heterorregulación mediante observatorios ciudadanos o veedurías (Alternativa 3) dependería de la voluntad de actores privados y de la sociedad civil, lo que podría llevar a una regulación fragmentada y sin fuerza coercitiva. Por otro lado, la creación de un ente regulador autónomo (Alternativa 2), aunque deseable en términos de supervisión neutral, resulta inviable en el actual contexto político, donde su aprobación y financiamiento serían difíciles de conseguir.

En contraste, la Ley de Transparencia de Medios (Alternativa 1) ofrece una solución más viable y efectiva, ya que no requiere la creación de nuevas estructuras burocráticas, sino que aprovecha organismos existentes, como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o Indecopi, para garantizar la publicación y actualización obligatoria de información sobre la propiedad y financiamiento de los medios. Esto permite una fiscalización más ágil, reduce los costos de implementación y acelera la puesta en marcha de medidas que promuevan la rendición de cuentas. Además, fortalece la transparencia sin depender de la buena voluntad de los actores mediáticos ni de una compleja negociación política para establecer un ente regulador, lo que la hace particularmente conveniente en el contexto peruano.

⁴² Luis Rolando Alarcón Llontop, "¿Una Ley de Medios Para El Perú? El Debate Perpetuo," in *GT18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a La Comunicación* (Perú: Universidad Señor de Sipán, Perú, 2014).

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca en las políticas establecidas en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025⁴³ y las políticas de estado del Acuerdo Nacional, alineándose con el **Objetivo IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**, específicamente con la **Política 29: Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa**, bajo el **Tema 99: Actividades de Difusión a través de Radio y Televisión y su Contenido**. Este proyecto establece obligaciones concretas para garantizar la transparencia en la propiedad, financiamiento y actividades de los medios de comunicación, incluyendo las plataformas digitales, fortaleciendo el acceso ciudadano a información clara y verificable, y promoviendo el ejercicio pleno de las libertades de expresión y prensa. Entre las principales disposiciones destacan el **registro público de propietarios y beneficiarios finales (Artículo 5)**, que permite identificar quiénes controlan los medios, previniendo la concentración de poder y asegurando el pluralismo mediático; la **declaración de fuentes de financiamiento (Artículo 6)**, que fomenta la rendición de cuentas y reduce posibles influencias indebidas; y el **etiquetado de contenido patrocinado (Artículo 7)**, que garantiza la identificación de los intereses detrás de los contenidos difundidos, fortaleciendo la confianza en los medios. Estas medidas refuerzan la transparencia y consolidan un entorno mediático democrático, en coherencia con el **Tema 99**.

Asimismo, el proyecto guarda relación con la **Política 35: Sociedad de la Información y del Conocimiento**, bajo el **Tema 106: Promoción de las Telecomunicaciones y del Entorno Digital**. En este sentido, regula los medios digitales y las plataformas de difusión informativa, promoviendo un entorno digital transparente y confiable. Aplica a medios digitales y plataformas tecnológicas (**Artículo 3**), reconociendo su relevancia en la era digital, y fomenta la responsabilidad y transparencia en este ámbito, esenciales para el desarrollo de una sociedad del conocimiento. Además, garantiza el acceso a información sobre la financiación y actividades de los medios digitales, promoviendo un ecosistema informativo plural y equilibrado, en concordancia con el **Tema 106**, que busca fortalecer la infraestructura digital y garantizar su uso responsable y ético.

⁴³ Congreso de la República del Perú, "Resolución Legislativa Del Congreso N° 006-2024-2025-CR" (2024).