

## CAPÍTULO V

### **VIOLACIONES INDIRECTAS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ASIGNACIÓN DISCRIMINATORIA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL<sup>478</sup>**

#### **Introducción**

1. El asesinato de periodistas investigadores, el cierre de un periódico por el Estado, expresiones de violencia contra periodistas por parte de las fuerzas de seguridad o la negativa a permitir que salgan al aire ciertos programas de televisión, son todos ejemplos elocuentes de violaciones directas del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, detrás de estas violaciones flagrantes, existen formas indirectas más sutiles y a veces más efectivas por las que el Estado coarta la libertad de expresión. Debido a que estas violaciones indirectas son con frecuencia obstrucciones oscuras, impuestas silenciosamente, no dan lugar a investigaciones ni merecen una censura generalizada, como ocurre con otras violaciones más directas.

2. A efectos de llamar la atención sobre este tipo de violaciones, la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión ha iniciado un estudio sobre el uso de la publicidad oficial como restricción indirecta de la libre circulación de ideas. La asignación discriminatoria de publicidad oficial no es más que una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, el Relator Especial para la Libertad de Expresión considera que este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad.

#### **Publicidad oficial**

3. Existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada. La publicidad “no pagada” incluye los comunicados de prensa, los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, e información que cuenta con respaldo del gobierno pero que puede ser pagada por un particular. Con frecuencia existen obligaciones jurídicas de parte de los medios de comunicación nacionales de divulgar esta publicidad como condición para que utilicen las frecuencias y las ondas del Estado. Esas condiciones están habitualmente incluidas en las leyes fundamentales de radiodifusión y prensa. La publicidad “pagada” incluye los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, la campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.<sup>479</sup> Los gobiernos utilizan la publicidad pagada para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes (por ejemplo, anuncios

---

<sup>478</sup> La preparación de este capítulo ha sido posible merced a la asistencia de Rachel Jensen, estudiante de derecho de segundo año en Georgetown University, quien realizó la investigación y la redacción preliminar de este informe, y de Andrea de la Fuente, reciente egresada de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, quien también contribuyó a la redacción del informe. Ambas fueron pasantes en la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión durante 2003. La Oficina agradece sus contribuciones.

<sup>479</sup> Oficina del Gabinete del Reino Unido, Government Printing and Advertising, disponible en [http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/workgis/annex\\_a.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/workgis/annex_a.htm)

vinculados a preocupaciones por la salud y la seguridad), para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas (como los estímulos a la ciudadanía para que concurran a votar en las elecciones) y para generar ingresos a través de diversos programas (con frecuencia por la vía del sector estatal). El uso de los medios de comunicación para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación.

4. Los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad. Tradicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios. En general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad. Sin embargo, existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso. La publicidad estatal con frecuencia ofrece medios a voces que, sin la ayuda financiera del Estado, no podrían sobrevivir. La creciente consolidación de la propiedad y la propiedad cruzada de medios de comunicación significa que los periódicos y las estaciones de radio y televisión más pequeños enfrentan una competencia cada vez más fuerte por los ingresos de la publicidad disponibles. Los otros proveedores importantes de ingresos, las grandes empresas, con frecuencia sólo colocan anuncios en medios favorables a sus intereses comerciales, evitando aquellos que denuncian los escándalos financieros, los daños ambientales y las disputas laborales. La publicidad estatal puede compensar los vastos recursos de la comunicación controlados por intereses empresariales o por los círculos financieros, pues pueden ampliar la voz de periodistas y medios de comunicación locales, de los medios más pequeños y de los que critican a las empresas.<sup>480</sup>

5. A menudo, una gran parte del gasto interno del Estado se destina a publicidad. Existe muy escasa información sobre los criterios que se utilizan para asignar la publicidad. El Estado distribuye su publicidad entre varios medios de comunicación, con frecuencia sin ninguna restricción o supervisión legal. Ello da lugar a una selectividad en la colocación de publicidad. La decisión del Estado de continuar o suspender la publicidad en un medio tendrá efectos importantísimos en el ingreso anual por publicidad de ese medio.<sup>481</sup>

6. Históricamente, una porción considerable del capital productivo de los medios de comunicación en las Américas se ha originado en la asignación de publicidad oficial por los Estados. Este hecho, sumado a la selectividad discrecional en la colocación de la publicidad, crea el peligro de autocensura para evitar penurias financieras que pudieran enfrentar los medios a los que se niega la publicidad del Estado. Un estudio reciente de las estructuras de propiedad de los medios de comunicación en 97 países, llega a la conclusión de que:

(...) los monopolios o la propiedad concentrada de los medios de comunicación que ejercen control sobre la información a los ciudadanos y

---

<sup>480</sup> Mark G. Yudof, *When Governments Speak: Toward a Theory of Government Expression and the First Amendment*, 57 *Tex. L. Rev.* 863, 866 (1979).

<sup>481</sup> Marylene Smeets, *Americas Overview 2001*, disponible en: [http://www.cpj.org/attacks01/pages\\_att01/acrobat\\_att01/AmericasOverviews.pdf](http://www.cpj.org/attacks01/pages_att01/acrobat_att01/AmericasOverviews.pdf)

las organizaciones, públicas o privadas, reducirán la efectividad de la cobertura de los medios y actualmente intervienen regularmente en las decisiones sobre los contenidos.<sup>482</sup>

7. En el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. La asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales.<sup>483</sup> Tanto la asignación positiva como la negativa puede constituir una violación de la libre expresión. Las asignaciones negativas son formas de coerción basadas en los contenidos, que obligan a los medios de comunicación al silencio sobre cuestiones de interés público, en tanto las asignaciones positivas pueden distorsionar artificialmente un debate público al inducir a apoyar las opiniones del gobierno a quienes en otras circunstancias hubieran adoptado una posición contraria (o hubieran optado por no expresarse del todo).<sup>484</sup>

8. Se han definido tres tipos de subsidio estatal a los medios de comunicación, que pueden asimilarse a asignaciones positivas de la publicidad estatal: por categorías, por puntos de vista, y por la necesidad de de selección.<sup>485</sup>

9. Una decisión “por categorías” de asignar publicidad es una opción neutral, de financiar a una categoría, sujeto o clase particular de expresión (como sería optar por anunciar en los periódicos nacionales, la televisión provincial o las radios locales). Esa decisión puede ser congruente con la libertad de expresión, con base en los objetivos del gobierno, pero si esa asignación positiva se efectúa de acuerdo con criterios discriminatorios, será violatoria de la libertad de expresión.

10. En las decisiones “por puntos de vista”, los criterios para asignar recursos se basan totalmente en las opiniones que expresa un medio de comunicaciones en particular. Obviamente, esta es la forma más flagrante de violación del derecho a la libertad de expresión en la publicidad oficial.

11. La necesidad de selección se relaciona con la necesidad de que los funcionarios del Estado establezcan una diferenciación entre una serie de medios de comunicación dentro de una categoría (¿en qué periódico nacional, del grupo de periódicos con distribución y alcance similares, colocarán la publicidad?). Para adoptar esas decisiones de acuerdo con los principios de la libertad de expresión, las mismas deben estar basadas en criterios “sustancialmente relacionados” con el propósito descrito y que es neutro en relación con los puntos de vista del medio.<sup>486</sup> Por ejemplo, si el objetivo del Estado es promover la venta de pases mensuales en el transporte público de la ciudad, podría optar legítimamente por colocar los anuncios sólo en los periódicos de gran distribución dentro de la ciudad. Los periódicos de otras regiones,

---

<sup>482</sup> Grupo del Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial 2002, 185-186.

<sup>483</sup> Money Talks, Martin H. Redish, NYU Press (New York 2001), 205.

<sup>484</sup> Ibid, 207.

<sup>485</sup> Ibid.

<sup>486</sup> Ibid, 198.

que pueden tener muy poca distribución dentro de esa ciudad, no se verían injustamente discriminados por la elección del Estado de no anunciar en sus páginas. Los criterios para elegir un periódico de distribución mayoritaria dentro de la ciudad se relacionan sustancialmente con el propósito de neutralidad del programa de fomento del uso del transporte público y, por tanto, no son discriminatorios.

### **Asignación discriminatoria de la publicidad oficial**

12. No existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el Estado asigna esos recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión. Un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios. Aunque los Estados pueden adoptar decisiones de asignar publicidad con base en el porcentaje de la población que un determinado medio, una frecuencia o factores similares, cubren, las decisiones de asignar o no publicidad que se basan en la cobertura de actos oficiales, en críticas a funcionarios públicos o la cobertura que podría perjudicar a los contribuyentes financieros de esos funcionarios, equivale a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión. Es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicaciones que la negativa a asignársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel. Como sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal.

13. La obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión. Aunque la jurisprudencia en esta esfera es escasa dentro del sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ofrece un marco legal contra esas violaciones indirectas, al establecer que la asignación discriminatoria de publicidad estatal, con base en la información crítica de una publicación o una radio, es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención.

### **D. Normas interamericanas**

14. El documento legal de control en relación con los derechos humanos en las Américas es la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En cuanto a la libertad de expresión, la Convención dispone, en su artículo 13(3):

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/SER.L/V/1.4 rev.8 (22 de mayo de 2001), 9.

15. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión fue aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como instrumento para interpretar el artículo 13 de la Convención Americana. La Declaración ha sido un factor decisivo, al reflejar las normas regionales emergentes en torno a esta cuestión, y establece, en el Principio 13:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.<sup>488</sup>

16. La Declaración de Chapultepec fue preparada por expertos en libertad de expresión. La Sociedad Interamericana de Prensa patrocinó la Declaración y pidió a los líderes latinoamericanos que la respaldaran y la suscribieran. Aunque no es jurídicamente vinculante, la Declaración es una manifestación de voluntad y apoyo de numerosos dirigentes a la defensa del derecho a la libertad de expresión. En el Principio 7 establece explícitamente que:

Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.<sup>489</sup>

17. En lo que constituyó un reconocimiento internacional de la ilegalidad de la asignación discriminatoria de publicidad estatal, el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la Libertad de los Medios de comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, señalaron, en una declaración conjunta:

Los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado.<sup>490</sup>

## **E. ....La experiencia europea**

---

<sup>488</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Principio 13.

<sup>489</sup> Declaración de Chapultepec, aprobada en la Conferencia Hemisférica sobre Libre Expresión, Ciudad de México, 11 de marzo de 1994, Principio 7.

<sup>490</sup> Declaración conjunta de los mecanismos internacionales para promover la libertad de expresión, noviembre de 2001. Véase, Anexo al Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2001, OEA/Ser.L/II.114, Doc. 5 rev. 1, 16 de abril de 2002.

18. El derecho contra la asignación arbitraria de publicidad estatal también ha sido reconocido por la Corte Europea de Derechos Humanos. En el caso de *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*,<sup>491</sup> la empresa responsable de colocar publicidad en la radio nacional se había negado a divulgar un anuncio que había sido presentado por el demandante, una asociación para la protección de los animales. El anuncio, que apuntaba a disuadir del consumo de carne en Suiza, fue rechazado por la estación de radio con base en que tenía un carácter claramente político. La Corte concluyó que la restricción en cuestión equivalía a una violación por parte de Suiza al derecho a la libertad de expresión garantizado en el artículo 10 de la Convención Europea.<sup>492</sup> Al determinar si la interferencia había sido “necesaria en una sociedad democrática”, la Corte expresó que:

Es verdad que grupos financieramente poderosos pueden obtener ventajas competitivas en el área de la publicidad y pueden con ello ejercer presión en las estaciones de radio y televisión, y eventualmente, coartar la libertad de estas. Esas situaciones socavan el papel fundamental de la libertad de expresión en una sociedad democrática consagrada en el artículo 10 de la Convención, en particular en los casos en que sirve para comunicar información e ideas de interés general que el público, además, tiene derecho a recibir.<sup>493</sup>

19. Aunque el caso *Vgt Verein gegen Tierfabriken* refiere a la prohibición de anuncios políticos por particulares, y no a la publicidad estatal, condenó efectivamente una ley que daba lugar a la asignación discriminatoria de publicidad, al respaldar la idea de que dicha asignación -sea hecha por entidades particulares o estatales- no puede estar fundada en criterios claramente discriminatorios. Al examinar la medida impugnada a la luz de la prohibición de anuncios políticos prevista en la sección 18(5) de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Corte abordó la cuestión de que la ley se aplicaba sólo a las estaciones de radio y televisión, y no a otros medios de comunicación, como la prensa:

Si bien las autoridades nacionales podrían tener razones válidas para este tratamiento diferenciado, una prohibición de los anuncios políticos que se aplique sólo a ciertos medios, y no a otros, no parece ser de carácter particularmente necesaria.<sup>494</sup>

---

<sup>491</sup> Corte EDH, Caso de *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*, 28 de junio de 2001, Demanda No. 24699/94 R.

<sup>492</sup> Artículo 10: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

<sup>493</sup> Caso de *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*, supra nota 15, párr. 73.

<sup>494</sup> *Ibid*, párr. 74.

20. Al exponer el significado del artículo 10.2 de la Convención Europea,<sup>495</sup> la Corte Europea de Derechos Humanos entendió que el requisito “prescrito por ley” prohíbe las leyes insuficientemente precisas y las facultades inaceptablemente discrecionales.<sup>496</sup>

21. Aunque la Corte no abordó específicamente esta cuestión en el contexto de la publicidad estatal, se ocupó de la existencia de leyes confusas y de facultades ampliamente discrecionales como la violación de la libertad de expresión en el caso de *Autronic A.G. c. Suiza*.<sup>497</sup> En este caso, la Corte Europea se preguntó si las leyes para el otorgamiento de licencias de radiodifusión de Suiza eran suficientemente precisas, dado que “no indicaban exactamente cuáles criterios debían utilizar las autoridades para decidir sobre las solicitudes”.<sup>498</sup> La Corte no decidió la cuestión en ese caso, desestimándolo por otras razones, pero advirtió que las leyes para el otorgamiento de licencias que no establezcan criterios claros podrían constituir una violación a la libertad de expresión.

22. La decisión en *Herczegfalvy c. Austria*<sup>499</sup> afirma la necesidad de que la legislación sea precisa para que satisfaga el requisito de “prescrito por ley” que establece el artículo 10 de la Convención Europea. En este caso, la Corte Europea sí determinó que las restricciones a la libertad de movimiento de los detenidos psiquiátricos eran insuficientemente precisas para satisfacer el requisito de estar “prescritas por ley” dispuesto en el artículo 10 (y en el artículo 8) porque no especificaban el alcance o las condiciones para el ejercicio de la facultad discrecional. La Corte Europea sostuvo que la falta de indicaciones en cuanto al tipo de restricciones admitidas, su propósito, duración y alcance, y la falta de disposiciones para la revisión de las restricciones impuestas, daba lugar a la insuficiencia de un grado mínimo de protección contra la arbitrariedad.<sup>500</sup>

23. La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. Es, en efecto, cuando las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos, que existe un marco legal contrario a la libertad de expresión.

## **F. Marco legal de los Países miembros**

24. Esta sección tiene el propósito de ofrecer un panorama general de las disposiciones legales sobre asignación de publicidad estatal en los países miembros de la OEA. Las leyes y las normas jurídicas mencionadas a continuación fueron compiladas a través de búsquedas en bases de datos de Internet de cada Estado

---

<sup>495</sup> Véase nota 16 supra.

<sup>496</sup> Human Rights Practice R.O. junio de 2000, P. 10.1031.

<sup>497</sup> Corte EDH, Caso de *Autronic A.G. c Suiza*, 24 de setiembre de 1990, Demanda No. 12726/87.

<sup>498</sup> *Ibid*, 485.

<sup>499</sup> Corte EDH, Caso de *Herczegfalvy c. Austria*, 24 de setiembre de 1990, Demanda No. 10533/83, párrs. 91-94.

<sup>500</sup> Human Rights Practice R.O. Junio de 2000, P. 10.1031.

respectivo, así como a través de información recibida de una serie de fuentes diferentes.<sup>501</sup>

25. A efectos de obtener una descripción más precisa del marco legal sobre la asignación de publicidad oficial en los países de las Américas, en setiembre de 2003, la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión distribuyó un cuestionario entre los Representantes Permanentes de los Estados miembros de la OEA solicitando información sobre las leyes vigentes en cada Estado en relación con esta cuestión. Los cuestionarios incluían las leyes que se consideraron pertinentes y vigentes en relación con la asignación de publicidad oficial, y brindaban la oportunidad a los Estados de confirmar, negar o actualizar esa información.<sup>502</sup>

26. El análisis de la información obtenida por la Oficina del Relator Especial revela, en general, la ausencia de disposiciones legislativas en relación con la asignación de publicidad oficial. En esta sección sólo se informa del marco legal de los Estados que han adoptado reglamentos sobre publicidad estatal. En algunos países se observó que, pese a la ausencia de legislación específica a este respecto, existen disposiciones que pueden ofrecer un recurso ante una asignación discriminatoria de la publicidad oficial.

27. La respuesta oficial de Argentina al cuestionario enviado por el Relator Especial señala que la Ley Nacional 22.285 de Radiodifusión rige las normas de publicidad bajo la competencia del Comité de Radiodifusión (COMFER);

Ley 22.285:

**Art. 69.- Contrataciones de publicidad.** La publicidad a emitir deberá ser contratada por los titulares de servicios directamente con anunciantes; o con agencias de publicidad previamente registradas en el Comité Federal de Radiodifusión y que actúen por cuenta de anunciantes identificados.

**Art. 72.- Transmisiones sin cargo.** Los titulares de los servicios de radiodifusión deberán realizar transmisiones sin cargo en los siguientes casos:

- a) El contemplado en el artículo 7; (referido a asuntos de seguridad nacional)

---

<sup>501</sup> El Relator Especial recibe información de organizaciones independientes que trabajan por la defensa y protección de los derechos humanos y la libertad de expresión y de periodistas independientes preocupados directamente en el tema, así como información que solicita la Oficina del Relator Especial.

<sup>502</sup> A la fecha de la aprobación del presente informe por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para su inclusión en el Informe Anual de la CIDH, sólo Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y Estados Unidos, del total de Estados miembros de la OEA, han presentado la información solicitada por el Relator Especial. La República de Trinidad y Tobago respondió a la carta enviada por el Relator Especial expresando que el Estado suministraría información a la Oficina a la brevedad. El Estado de Bahamas solicitó mayor información sobre el pedido del Relator Especial. El Relator Especial agradece sinceramente los esfuerzos de estos Estados que reunieron la información solicitada, y exhorta a todos los Estados miembros de la OEA a colaborar en la preparación de futuros estudios de esta Oficina a fin de aprovechar las conclusiones que de ellos se deriven.

- b) Cadenas nacionales, regionales o locales, cuya constitución disponga el Comité Federal de Radiodifusión;
- c) Ante grave emergencia nacional, regional o local;
- d) A requerimiento de las autoridades de defensa civil;
- e) Para difundir mensajes o avisos relacionados con situaciones de peligro que afecten los medios de transporte o comunicación;
- f) Para difundir mensajes de interés nacional, regional o local cuya emisión disponga el Comité Federal de Radiodifusión, hasta un minuto y treinta segundos por hora;
- g) Para la emisión de los programas previstos en el artículo 20 que requiera el Ministerio de Cultura y Educación así como también para el tratamiento de temas de interés nacional, regional o local que autorice el Comité Federal de Radiodifusión hasta un máximo de siete por ciento (7%) de las emisiones diarias.

28. El artículo 12 del Decreto No. 1771/91 modifica el artículo 72 b) de la Ley No. 22.285, permitiendo que la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación, (SMC), en casos de urgencia, requiera al COMFER que coordine con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNC), el uso de la cadena nacional de radiodifusión para que los mensajes a difundir lleguen a las estaciones.

29. El artículo 31 de la Ley No. 25.600 de Financiamiento de los Partidos Políticos dispone que el Estado otorgará espacios en los medios de radiocomunicaciones a los partidos o alianzas que hubieren oficializado candidatos.

30. El Decreto N° 2507 de 2002, aprobó el Estatuto de Télam Sociedad del Estado para su funcionamiento bajo la jurisdicción de la SMC. La Asociación está facultada para planificar y contratar espacios publicitarios y producir la publicidad oficial en los medios de difusión solicitada por las diferentes áreas del Gobierno Nacional.

31. Las decisiones relacionadas con la asignación de publicidad estatal en la Argentina son efectuadas, en la mayor parte de los casos, por jefes administrativos de las distintas entidades gubernamentales que solicitan espacios publicitarios. Otras decisiones son tomadas por el Ejecutivo de los distintos gobiernos provinciales. Parecería que no existe un criterio oficial nacional para determinar la asignación de publicidad. Algunas provincias cuentan con legislación específica que permite la supervisión de las decisiones gubernamentales.

32. En Bolivia, existen pocas normas jurídicas específicas sobre publicidad y parecería no existir supervisión oficial de las prácticas publicitarias del gobierno. La única ley boliviana relacionada con la publicidad y los anuncios del gobierno figuran en una adenda al artículo 43 de la Ley 1632, Ley de Telecomunicaciones, que establece:

**ADENDA AL ARTÍCULO 43°. RANGO DE LEY.** Se eleva a rango de ley los artículos

Art. 67°.- Las emisoras están obligadas a realizar transmisiones sin pago alguno en los siguientes casos:

- a) El contemplado en el artículo anterior.
- b) Grave emergencia nacional, guerra o alteración del orden público.
- c) Mensajes o avisos relacionados con la salvaguardia de la vida humana (SVH), y de buques, aeronaves o artefactos navales o aéreos que se hallen en peligro.
- d) Programas cívicos y de alfabetización.
- e) Anuncios de interés general, libre de cómputo comercial, hasta noventa segundos por hora,
- f) Simple requerimiento de la Superintendencia de Telecomunicaciones<sup>503</sup>.

33. En diciembre de 2001, el Senado de Bolivia aprobó un nuevo Código Electoral. El artículo 119 del nuevo código exige que los medios de comunicación se registren ante la Corte Nacional Electoral (CNE). La CNE habría de decidir cuáles medios de comunicación publicarían anuncios electorales en las semanas previas a la elección y, por ende, cuáles medios recibirían los voluminosos ingresos que genera esa publicidad. La Ley obliga a los partidos políticos a tratar sólo con esos medios o correr el riesgo de ser sancionados, sanción que conllevaría desde una multa hasta la suspensión del periódico por un plazo que decidiría la Corte Nacional Electoral.<sup>504</sup> Los medios que no cobren la tarifa establecida para la propaganda en el artículo 119, también serían sancionados. Sin embargo, tras extensas gestiones de organizaciones de periodistas, el Congreso aprobó una ley, el 30 de abril de 2002, por la que se determinó que el artículo 119 del Código Electoral no estaría vigente durante las elecciones generales de junio de 2002.<sup>505</sup> Grupos promotores de la libertad de prensa procuraron luego la revocación del artículo 119, para que no pudiera ponerse en vigencia en las futuras elecciones municipales o generales. Aún no se ha dado dicha revocación.

34. En Canadá, la única ley nacional específicamente destinada a regular la publicidad se refiere a las elecciones. La Ley de Radiodifusión establece:

10(1) La Comisión Canadiense de Radio, Televisión y Telecomunicaciones puede, en la consecución de sus objetivos, establecer reglamentos

---

<sup>503</sup> Ley 1632, Ley de Telecomunicaciones, artículo 43, Adenda. Disponible en: <http://www.sittel.gov.bo/mlrldr.htm>. El artículo 43 de la Ley de Telecomunicaciones eleva un cierto número de artículos del Decreto Supremo No. 09740 a rango de ley, incluyendo el pasaje que se cita del artículo 67 del decreto mencionado.

<sup>504</sup> Reporteros sin Fronteras, Informe Anual sobre Bolivia, 2002, disponible en [http://www.rsf.fr/article.php?3?id\\_article=1379&var\\_recherche=%22official+advertising%22+bolivia](http://www.rsf.fr/article.php?3?id_article=1379&var_recherche=%22official+advertising%22+bolivia).

<sup>505</sup> Instituto Internacional de Prensa, 2002, World Press Freedom Review, disponible en: <http://www.freemedia.at/wpfr/Americas/bolivia.htm>.

e) en relación con la proporción del tiempo que puede dedicarse a la radiodifusión de programas, incluyendo publicidad o anuncios, de carácter político partidario y la asignación de ese tiempo en forma equitativa a los partidos y candidatos políticos<sup>506</sup>

35. La legislación provincial de Canadá con frecuencia va más allá, como lo demuestra esta ley de Ontario:

**Ley de Publicación de Anuncios Oficiales:**

2. (1) A menos que la ley autorice otra modalidad de publicación, se publicarán en *The Ontario Gazette*,
  - a. todas las proclamaciones impartidas por el Vicegobernador;
  - b. todas las notificaciones, órdenes, reglamentos y demás documentos relacionados con asuntos dentro de la autoridad del Parlamento que exijan publicación; y
  - c. toda la publicidad, anuncios y publicaciones que deberá efectuar la Corona o un ministerio del Gobierno de Ontario, o cualquier otra autoridad pública, o cualquier otro funcionario o particular. R.S.O. 1990, c. O.3, s.2 (...)
4. (1) La Imprenta de la Reina en Ontario puede establecer las tarifas para publicar información en *The Ontario Gazette* y para la compra de suscripciones de esta publicación y copias de la misma. 2000, c. 26, Sched. J, s. 3.<sup>507</sup>

36. En abril de 2001, el Senado chileno aprobó la nueva Ley 19733 sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, conocida como la Ley de Prensa. La ley eliminó la Ley No. 16643 sobre Abusos de Publicidad, pero no aborda específicamente la asignación de publicidad estatal. Esta Ley de Prensa explica que la Ley sobre Libertad de Opinión e Información y su reglamentación atañe a la profesión del periodismo. La ley trata de disposiciones generales, de la práctica de la profesión del periodismo, de formalidades de la operación de los medios de comunicación social, violaciones, delitos, responsabilidades civiles y acciones judiciales.

37. La respuesta oficial del Estado de Colombia al cuestionario enviado por el Relator Especial refería a una serie de leyes del país que se relacionan con la asignación de publicidad estatal.

38. La Ley N° 14 de 1991 establece y regula el funcionamiento del servicio de televisión y radiodifusión de Colombia y crea el Instituto Nacional de Radio y

---

<sup>506</sup> Ley de Radiodifusión, 1991.

<sup>507</sup> Ley de Publicación de Anuncios Oficiales, R.S.O. 1990, c. O.3, s.2.

Televisión (Inravisión) y el Consejo Nacional de Televisión. El artículo 29 de la Ley No. 182 de 1995 establece que:

Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la comisión nacional de televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen al servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes para garantizar su desarrollo armónico e integral, y fomentar la producción colombiana<sup>508</sup>.

39. El Decreto 1982 de 1974 regula el gasto público de los órganos encargados de administrar los fondos de la Tesorería. La respuesta oficial de Colombia también menciona el Decreto No. 1737 de 1998, que establece normas de austeridad y eficiencia en la administración pública.

40. La respuesta oficial de Costa Rica al cuestionario enviado por el Relator Especial indica que, aunque no existen en Costa Rica leyes específicas sobre la asignación de publicidad estatal, sí existen algunas normas que establecen un marco para la distribución de publicidad estatal por el gobierno. En cuanto a los medios de comunicación de propiedad privada, el gobierno puede asignar publicidad a través del procedimiento establecido por la Ley de Contratación Administrativa, mediante la aprobación de un presupuesto de "Información y Publicidad" en cada ministerio. En cuanto a los medios de comunicación de propiedad del Estado, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural de 1993 creó una red de comunicaciones integrada por estaciones de televisión, radio y periódicos, a través de la cual el Estado puede distribuir la publicidad oficial.

41. En Cuba, la función y los deberes de la prensa están establecidos en la Plataforma del Programa del Partido Comunista y en la Resolución aprobada en el Primer Congreso del Partido, de 1975, en relación con los medios de comunicación masiva. La propiedad privada de los medios informativos está estrictamente prohibida por el artículo 53 de la Constitución Nacional. La Constitución también establece que la propiedad estatal de la prensa y de otros medios de comunicación de masas "garantiza su uso exclusivo por los trabajadores y en beneficio de la sociedad"<sup>509</sup> El Departamento de Orientación Revolucionaria (DOR), bajo la égida de la Secretaría Ideológica del Partido Comunista de la Plataforma Programática del Estado fue creada a mediados de los años de 1960 y maneja la propaganda y la ideología en nombre del gobierno, a la vez que diseña y ejecuta la política oficial en relación con los medios noticiosos.<sup>510</sup> Debido a estas regulaciones, los medios de comunicación son totalmente dependientes del Estado, tanto en cuanto al financiamiento como en cuanto al derecho de operar.

---

<sup>508</sup> Sociedad Interamericana de Prensa, Base de Datos sobre Leyes de Prensa, disponible en <http://www.sipiapa.com/projects/laws-cub.cfm>.

<sup>509</sup> Sociedad Interamericana de Prensa, Base de Datos sobre Leyes de Prensa, disponible en <http://www.sipiapa.com/projects/laws-cub.cfm>.

<sup>510</sup> Ibid

42. En República Dominicana no existe una ley específica que regule la asignación de publicidad por parte del Estado, pero el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones es el órgano normativo creado para supervisar las telecomunicaciones en todo el país y para implementar la Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98.<sup>511</sup> De acuerdo con esta ley, el Directorio del Instituto está encargado de supervisar toda actividad inadecuada en las telecomunicaciones, incluyendo la actividad privada y la actividad estatal.

43. En Ecuador, no existen leyes específicas que regulen la asignación de publicidad por parte del Estado. El Superintendente de Telecomunicaciones regula el sector de los medios de comunicación. Se creó un Comité Especial para supervisar toda la publicidad en la Ley de Defensa del Consumidor de 1990.<sup>512</sup>

44. En Haití, no existen leyes específicas que regulen la asignación de publicidad oficial.<sup>513</sup>

El artículo 28(1) de la Constitución de Haiti señala:

Los periodistas ejercerán libremente su profesión dentro del marco de la ley. Ese ejercicio no puede estar sujeto a autorización o censura alguna, excepto en caso de guerra.

45. En Jamaica, la Ley de radiodifusión y redifusión y el Reglamento de teledifusión y radiodifusión refieren a los límites de la publicidad, en las secciones 8 y 9 (por ejemplo, la publicidad del alcohol, etc.), pero no hace referencia a restricciones o directrices sobre publicidad gubernamental.<sup>514</sup>

46. La respuesta oficial del gobierno de México suministra información sobre acuerdos en torno a las normas generales sobre gastos del Estado; normas relacionadas con el gasto del Estado en publicidad, publicaciones oficiales y medios de comunicación, y directrices para la orientación, planeamiento, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias de los medios de comunicación, sus programas y las campañas de entidades y dependencias gubernamentales. Además, se suministró información sobre el gasto federal real de 2003. Esta información fue recibida por la Oficina del Relator Especial en momentos en que concluía la redacción del presente informe; la Oficina analizará esta información más detalladamente en el futuro.

47. La respuesta oficial de Nicaragua al cuestionario enviado por el Relator Especial señala que el artículo 68 de la Constitución Política de la República de Nicaragua establece que:

---

<sup>511</sup> Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, Ley General de las Telecomunicaciones No. 153-98, disponible en [http://www.indotel.org.do/site/marco\\_legal/ley153-98.htm](http://www.indotel.org.do/site/marco_legal/ley153-98.htm).

<sup>512</sup> Sociedad Interamericana de Prensa, Base de Datos sobre Leyes de Prensa, disponible en <http://www.sipiapa.com/projects/laws-ecu20.cfm>.

<sup>513</sup> Constitución de Haití, Título III, Capítulo II, Sección C: Libertad de Expresión (1987).

<sup>514</sup> Jamaican Broadcasting Commission, disponible en:

<http://www.broadcastingcommission.org/broadcastinglaws/index.htm>.

El Estado vigilará que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo. La Ley regulará esta materia.

48. En Nicaragua, la Ley de Contrataciones del Estado especifica en su artículo 25 que los proveedores del Estado deben estar inscritos en el Registro de Proveedores del Estado, y deben cumplir con requisitos jurídicos tales como tener solvencia fiscal y un certificado de inscripción. La respuesta oficial de Nicaragua especifica que los registros de gastos del Estado en publicidad y asignación de publicidad ascienden a 700.000 córdobas en el último trimestre (aproximadamente, US\$ 45.841) de 2003 y que se prevé para 2004 un gasto de unos 3.000.000 de córdobas (aproximadamente, US\$ 196.400).

49. En Panamá no existe una normativa específica sobre la asignación de publicidad estatal. El Ente Regulador de los Servicios Públicos está encargado de dirigir los servicios públicos de radio y televisión y de establecer la normativa en materia de publicidad, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 24, que rige los servicios públicos de radio y televisión y establece otras disposiciones.<sup>515</sup>

50. La Constitución Nacional del Paraguay no aborda específicamente la cuestión de la asignación de publicidad estatal. Sin embargo, el artículo 27 establece que:

El empleo de los medios de comunicación es de interés público; en consecuencia, no se los podrá clausurar ni suspender su funcionamiento (...). Se prohíbe toda práctica discriminatoria en la provisión de insumos para la prensa, así como interferir las frecuencias radioeléctricas y obstruir, de la manera que fuese, la libre circulación, la distribución y la venta de periódicos, libros, revistas o demás publicaciones con dirección o autoría responsable<sup>516</sup>.

51. Además, la Ley 1297 de 1998, de Paraguay, prohíbe a todas las instituciones gubernamentales, incluidas las administraciones departamentales y municipios, efectuar toda propaganda pagada en los medios de comunicación nacionales o extranjeros, excepto cuando se trate de la publicación de llamados a licitación, edictos generales, promoción de campañas de información y educación rurales y sanitarias, programas encaminados al fomento del folclore y la cultura nacional, o en el caso de empresas estatales o conjuntas que compiten en el mercado.<sup>517</sup>

52. La respuesta oficial del Perú al cuestionario presentado por el Relator Especial indicó que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones está encargado del diseño y la ejecución de políticas de promoción y desarrollo de los servicios de

---

<sup>515</sup> República de Panamá, Ente Regulador de los Servicios Públicos, Ley No. 24, 30 de Junio de 1999, disponible en [http://www.ersp.gob.pa/leyes\\_decretos/Ley24.asp](http://www.ersp.gob.pa/leyes_decretos/Ley24.asp).

<sup>516</sup> Constitución Nacional del Paraguay, artículo 27.

<sup>517</sup> Honorable Cámara de Diputados de Paraguay, disponible en <http://www.camdip.gov.py>

radiodifusión. Sin embargo, no está facultado para regular el régimen de publicidad oficial. La respuesta oficial también establece, en relación con la existencia de registros de gasto público en publicidad, que la Ley 27.806 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública apunta a lograr mayor transparencia en la administración de las finanzas del Estado.

53. En Estados Unidos, aunque no existe un derecho constitucional de los medios de comunicación a recibir ingresos del Estado por publicidad, si un editor puede demostrar que la cancelación de la publicidad constituye una sanción basada en los contenidos, se estaría configurando una violación de las cláusulas de libertad de expresión y de prensa de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>518</sup> Las leyes pertinentes son las siguientes:

### **Código de Estados Unidos**

#### **44 U.S.C. § 3702 – Anuncios que no se publicarán sin autorización por escrito**

Los anuncios, noticias o propuestas de un departamento ejecutivo del Estado, o de una dirección u oficina vinculada a él, no podrán ser publicados en los periódicos excepto previa autorización escrita del jefe del departamento, y no se podrá efectuar el pago de una factura por publicidad o publicación a menos que con dicha factura se presente copia de la autorización por escrito.

#### **44 U.S.C. § 3703 – Tarifa de pago por publicidad, anuncios y propuestas**

Los anuncios, noticias o propuestas de contratos, y toda forma de publicidad que exige la ley a los diversos departamentos del gobierno, podrán ser pagadas a un precio que no supere la tarifa comercial que se aplica a particulares, con los descuentos habituales. Pero los jefes de varios departamentos pueden obtener tasas especiales más bajas cuando así lo requiere el interés público. Las tarifas incluirán la presentación de pruebas legítimas, bajo juramento, de la publicación, que deberá efectuar y suministrar la imprenta o el editor encargado de la publicación.

### **Normas sobre compras federales, 48 CFR 5**

#### **Subsección 5.5 – Publicidad pagada**

---

<sup>518</sup> Marc A. Franklin and David A. Anderson, Mass Media Law, Foundation Press, 1995, 164.

### **5.501 Definiciones**

En esta subsección, “ publicidad” significa todo mensaje preparado para su colocación en los medios de comunicación, independientemente del número de colocaciones.

“Publicación” significa-

1) La colocación de un anuncio en un periódico, revista, publicación gremial o profesional, o cualquier otro medio impreso, o 2) La difusión de un anuncio por radio o televisión.

### **5.502 Autoridad**

a. Periódicos. La autoridad que aprueba la publicación de anuncios pagados en periódicos corresponde al jefe de cada organismo (44 U.S.C. 3702). Esta autoridad puede ser delegada (5 U.S.C. 302 (b)). Los funcionarios contratantes obtendrán autorización escrita de acuerdo con los procedimientos correspondientes antes de colocar los anuncios en los periódicos.

b. Otros medios de comunicación. A menos que el director del organismo determine lo contrario, no se requiere autorización anticipada por escrito para colocar anuncios en otros medios que no sean los periódicos.

### **5.503 Procedimientos**

a) Procedimientos generales. 1) Podrán colocarse órdenes de anuncios pagados directamente en los medios de comunicación o a través de una agencia de publicidad. Los funcionarios contratantes otorgarán la máxima oportunidad a las pequeñas empresas, a las empresas de discapacitados o de mujeres, para participar en estos contratos. 2) El funcionario contratante utilizará el formulario SF 1449 para los pedidos de ofertas. Se utilizará el formulario SF 1449 para efectuar las asignaciones u órdenes de publicidad, a menos que estas sean efectuadas utilizando el comercio electrónico o la tarjeta de crédito del gobierno para adquisiciones comerciales de pequeño monto. b) Tarifas. La publicidad podrá ser pagada a tarifas que no excedan las comerciales que se aplican a particulares, con los descuentos habituales (44 U.S.C. 3703) (...)

54. En las principales leyes del Uruguay que se relacionan con la libertad de los medios de comunicación no existe mención a restricciones en la publicidad estatal. Sin embargo, la Ley 16.320 establece, en su artículo 484 que:

La publicidad estatal deberá tener en cuenta a los órganos de la prensa escrita del interior y será preceptiva toda vez que la misma esté dirigida específicamente a residentes de una determinada ciudad, región o departamento del interior donde se edite y distribuya un órgano de

prensa escrita, sin perjuicio de hacerlo también en un órgano de circulación nacional que se considere conveniente<sup>519</sup>.

55. Venezuela cuenta con una diversidad de leyes relacionadas con los medios de comunicación y la práctica del periodismo, incluida la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 1940, el Reglamento de Radiocomunicaciones de 1980 y la Ley sobre el Ejercicio del Periodismo, de 1994, para mencionar algunas de ellas. Sin embargo, no parece haber leyes específicas que rijan la asignación de publicidad estatal. El Decreto 808 de setiembre de 1985 aprueba las Normas de Coordinación y Ejecución de la Publicidad del Estado, que asigna la dirección y coordinación de los programas de información estatal a la Oficina Central de Información de la Presidencia. Esta ley establece que la Oficina de Información debe preparar programas y campañas informativas anualmente y establece las instrucciones básicas para la contabilidad y la contratación.

## **G. Situación de los Países miembros**

56. La información señalada anteriormente refleja que la mayor parte de los países de la OEA carecen de una legislación específica sobre la cuestión de la asignación de la publicidad oficial. El Relator Especial para la Libertad de Expresión se siente preocupado de que esta falta de normativa pueda crear riesgos de una facultad discrecional excesiva en los órganos que toman las decisiones, que pueda dar lugar a asignaciones discriminatorias de la publicidad oficial.

57. Esta sección refiere al envío de información respecto de casos de presunta discriminación en la distribución de publicidad oficial. Aunque pocos son los casos relacionados con la discriminación en la asignación de publicidad oficial que han avanzado en los distintos sistemas jurídicos de las Américas, se han denunciado varias situaciones en que podría haber ocurrido una posible práctica discriminatoria. A continuación, se mencionan algunos de estos casos.

58. Los incidentes denunciados ilustran situaciones de los Estados miembros en las que la asignación de publicidad oficial a los medios de comunicación habría sido manejada en forma discriminatoria. Ello podría conllevar a que la asignación de publicidad a los medios sea utilizada como forma de sancionar la expresión de críticas al gobierno, o que la asignación de publicidad pueda haber representado una recompensa por una descripción positiva de la actuación del gobierno.

59. Como existen pocos recursos oficiales en los gobiernos de las Américas respecto de la asignación de la publicidad estatal, fue necesario compilar informes sobre supuestos casos de reducción de la publicidad y presunta discriminación, de fuentes no oficiales, tales como los grupos de monitoreo, organizaciones de derechos humanos y los propios medios de comunicación.

---

<sup>519</sup> Poder Legislativo, República Oriental del Uruguay: Ley No. 16.320, Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio, available at <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley16320.htm>.

60. La Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión ha recibido información sobre un presunto caso de asignación discriminatoria de la publicidad oficial en Argentina, en relación con una acción judicial interpuesta ante la Suprema Corte de la Argentina por el Sr. Julio Rajneri, principal accionista de la empresa de publicidad responsable del periódico *Río Negro*, de la Provincia de Neuquén, Argentina. El recurrente afirma que se dio un caso de asignación discriminatoria de la publicidad oficial cuando, después que el periódico informó de presuntos casos de corrupción en el gobierno provincial de Neuquén, la Lotería de Neuquén notificó al periódico *Río Negro* que ya no adquiriría espacio publicitario, como sí lo había hecho en años anteriores.<sup>520</sup>

61. Otro caso denunciado en Argentina refiere a la declaración por parte de la Lotería Nacional Argentina, el 15 de octubre de 2001, de que ya no colocaría anuncios en el programa de radio *La Danza de la Fortuna*. El programa informa sobre los resultados de las apuestas y los juegos de azar. Antes de cancelarse la publicidad, el periodista González Rivero había criticado a Leandro Alciati, en el aire, al comentar la situación política del país. Alciati es presidente de la organización de lotería y encargado de la asignación de publicidad. Alciati negó toda conexión entre los comentarios de González Rivero y el retiro de la publicidad. Declaró que la medida se debía estrictamente a una reducción normal de las asignaciones de publicidad de fin de año, aparte de una reducción de casi el 75% en el presupuesto de la Lotería Nacional.<sup>521</sup>

62. También en Argentina, el 26 de mayo de 2001, el Banco de la Provincia de Chubut, una empresa con acciones del Estado, reveló que una cláusula de los contratos de publicidad le permitía negar la colocación de publicidad en los medios de comunicación que criticaran al Banco o publicaran información que sus autoridades consideraran negativas. El director del Banco, Jorge Barcia, reveló esto cuando expresó su molestia en la estación de radio *LU17 Golfo Nuevo*, que había divulgado información sobre presuntas irregularidades en la administración de los recursos del Banco.<sup>522</sup>

63. En junio de 2001, *El Liberal*, un periódico de la Provincia de Santiago del Estero, Argentina, que había publicado críticas a la rama femenina del Partido Justicialista, denunció haber sido discriminado en el otorgamiento de publicidad estatal, a través de una decisión que se relacionaba con facciones políticas cercanas al Gobernador Carlos Juárez, de acuerdo con varias organizaciones de vigilancia de los medios de comunicación.<sup>523</sup>

---

<sup>520</sup> Periodistas Frente a la Corrupción (PFC), Suspenden Publicidad oficial al diario Río Negro, ALERTA-ARGENTINA, <http://portal-pfc.org/perseguidos/2003/002.html>, 9 de enero de 2003; Río Negro (Argentina), La SIP ya prepara un documento de adhesión a la presentación. El organismo continental de prensa trabaja con sus abogados. También la asociación Periodistas, [www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar), 24 de enero de 2003.

<sup>521</sup> Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), Suspensión de Pauta Publicitaria, 12 de noviembre de 2001, disponible en <http://www.ifex.org/en/content/view/full/14991>.

<sup>522</sup> Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), Manejo Discriminatorio de la Publicidad Estatal por parte del Banco de Chubut, 31 de mayo de 2001, disponible en <http://www.asociacionperiodistas.org>.

<sup>523</sup> Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), Suspensión de Pauta Publicitaria, 12 de noviembre de 2001, disponible en:

64. *El Diario*, un periódico boliviano, declaró, el 18 de enero de 2002, que el grupo Medios de Comunicación Pando Social había denunciado presuntas amenazas del gobierno boliviano a periodistas en el sentido de que debía publicar lo que el gobierno quería o de lo contrario se le suspendería la publicidad del Estado.<sup>524</sup>

65. En Brasil, el periódico *Tarde de Bahía* fue presuntamente objeto de discriminación en la asignación de publicidad oficial en el Estado de Bahía. El Grupo Rede Bahía planteó un juicio contra el periodista de *A Tarde*, Marconi de Souza por libelo en relación con un artículo que escribió el 25 de octubre de 2000, en el que informó de una denuncia de funcionarios de la ciudad de Salvador en el sentido de que el 80% de la publicidad estatal de la ciudad se colocaba en ese grupo de medios de comunicación. Rede Bahía pertenece a la familia de Antonio Carlos Magalhães, ex gobernador del Estado y presidente de la Cámara de Senadores.<sup>525</sup> De acuerdo con *A Tarde*, en 1999, el Estado gastó cerca de US\$ 33 millones en publicidad oficial, casi exclusivamente asignado a Rede Bahía.<sup>526</sup> En Salvador, capital del Estado, los partidos políticos de oposición denunciaron el presunto uso de la publicidad oficial para recompensar a las empresas de comunicaciones que pertenecían a la familia del ex gobernador.<sup>527</sup>

66. En Canadá, un país en el que la publicidad estatal no es tan imperiosamente necesaria para la supervivencia de los medios de comunicación independientes, los ejemplos de asignación discriminatoria de publicidad tienden a ser incidentes locales. En marzo de 2003, el directorio de una escuela pública local presuntamente amenazó con retener publicidad de los periódicos o estaciones de radio que ese directorio entendía habían informado de sus asuntos en forma inexacta.<sup>528</sup>

67. En Colombia, *El Espectador*, un periódico de Bogotá, era básicamente financiado por el Estado y otros anunciantes a través de los fondos para publicidad. En 2001, el Alcalde de Bogotá presuntamente sancionó al periódico con suspensiones de la publicidad cuando criticó un costoso proyecto estatal.<sup>529</sup> El periódico desde entonces se vio obligado a reducir sus ediciones y su distribución.

---

<http://www.ifex.org/es/content/view/full/14992?PHPSESSID=b71e9b6a8668feba51662b578ecfc79>

b

<sup>524</sup> El Diario (Bolivia), Medios andinos denuncian atentados y acuden a la SIP, 18 de enero de 2002, disponible en: <http://www.portal-pfc.org/libexp/docs/2002/010.html>.

<sup>525</sup> Reporteros sin Fronteras (RSF), RSF reclama una investigación en la asignación de publicidad del sector público en Bahía, 31 de enero de 2001, disponible en <http://ifex.org/en/content/view/full/12569>.

<sup>526</sup> Claudio Abramo Weber, Programme in Comparative Media Law & Policy at Oxford University, Brazilian Media, disponible en <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/reports/abramo.shtml>

<sup>527</sup> Reporteros sin Fronteras, Informe Anual sobre Brasil, 2002, disponible en: [http://www.rsf.fr/article.php3?id\\_article=1380&Valider=OK](http://www.rsf.fr/article.php3?id_article=1380&Valider=OK)

<sup>528</sup> Freedom House, Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence, Editado por Karin Deutsch Karlekar, disponible en <http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf>

<sup>529</sup> Javier Dario Restrepo, El Espectador: Agonía de un periódico, Diciembre de 2001, disponible en [http://portal-pfc.org/recursos/biblio\\_periodismo\\_archivos/el\\_espectador\\_co.htm](http://portal-pfc.org/recursos/biblio_periodismo_archivos/el_espectador_co.htm).

68. En 2002 y 2003, numerosos medios de comunicación de El Salvador, especialmente las estaciones de televisión, denunciaron que la publicidad oficial con frecuencia favorece a los medios de comunicación progobierno, lo cual estimula la práctica de la autocensura por parte de los periodistas.<sup>530</sup>

69. En 2001, *TV Doce* de El Salvador fue víctima de reducciones en la publicidad estatal y de diversos grupos empresariales importantes. En mayo de 2001, la estación sufrió pérdidas entre US\$ 220.000 y US\$ 350.000 debido a las reducciones en la colocación de publicidad, que los propietarios insisten se debió a sus artículos críticos.<sup>531</sup> Debido a su situación financiera, en marzo de 2003, *TV Doce* canceló "*Sin Censura*", el programa de televisión que había difundido la mayor parte de las críticas al gobierno.

70. En 1998, en Guatemala, el entonces Presidente Alvaro Arzú Irigoyen, privó a muchas publicaciones de la publicidad estatal. Los periodistas guatemaltecos denunciaron que, si publicaban noticias favorables, recibían los fondos para publicidad y que, si publicaban noticias negativas, se les suspendía esta canalización de fondos.<sup>532</sup> En enero de 1998, el gobierno prohibió toda la publicidad de organismos estatales en el semanario *Crónica* y *El Periódico*, una publicación cotidiana.<sup>533</sup> Tanto *Crónica* como *El Periódico* habían sido críticos del gobierno del Presidente Arzú. Los editores de *Crónica* denunciaron que también la publicidad privada se vio gravemente afectada a raíz de la presión del gobierno. Ello dio lugar, en diciembre de 1999, a la venta forzosa de *Crónica*.

71. En Haití, existen informaciones de grupos de derechos humanos locales acerca de que las estaciones de radio presuntamente censuran el contenido para no perder fondos de publicidad imperiosamente necesarios.<sup>534</sup> Estos informes no han sido confirmados ni negados por el Estado.

72. En Honduras, se han denunciado situaciones relacionadas con la asignación selectiva de la publicidad oficial. Aparentemente, una serie de importantes medios de comunicación de este país son propiedad de políticos y operados por éstos, y los medios independientes se han quejado reiteradamente de discriminación en la colocación de la publicidad oficial por parte del gobierno.<sup>535</sup>

73. Se ha denunciado que, en junio de 2002, la administración de *Canal 13* y *Radio Reloj* de Honduras protestaron porque funcionarios del Poder Ejecutivo del

---

<sup>530</sup> Freedom House, Annual Survey of Press Freedom 2002, disponible en:

<http://www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf>

<sup>531</sup> Periodistas frente a la Corrupción (PFC), Piden investigar a presidente Flores por injerencia en medios, 12 de mayo de 2003, disponible en <http://www.ifex.org/en/content/view/full/49593>.

<sup>532</sup> Marylene Smeets, Speaking Out, Speaking Out: Postwar Journalism in Guatemala and El Salvador, disponible en <http://www.cpj.org/attacks99/americas99/americasSP.html>

<sup>533</sup> Article XIX, Submission on Guatemala's Second Periodic Report to the UN Human Rights Committee, disponible en <http://www.article19.org>

<sup>534</sup> Freedom House, Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence, Editado por Karin Deutsch Karlekar, disponible en <http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf>.

<sup>535</sup> Freedom House, Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence, Editado por Karin Deutsch Karlekar, disponible en <http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf>

gobierno del Presidente Ricardo Maduro “han tratado de utilizar la publicidad como método de extorsión contra los medios de comunicación”.<sup>536</sup> De acuerdo con estas denuncias, funcionarios gubernamentales notificaron que habían suspendido la publicidad en *Canal 13* y *Radio Reloj* porque ambos criticaron un viaje secreto emprendido por el Presidente Maduro a Italia.

74. El *Diario Tiempo* de Honduras también habría sido víctima de una suspensión temporal de la publicidad estatal por publicar noticias del viaje del Presidente a Italia. El periódico suspendió al periodista que divulgó la noticia, pero aún subsisten restricciones publicitarias contra ese periódico y el funcionario que firma los contratos de publicidad afirma que “hay órdenes de arriba” de no asignar publicidad al periódico.<sup>537</sup> Los medios de comunicación alegan que las empresas que promueven el trabajo del gobierno o la figura presidencial o de los alcaldes, obtienen los mayores contratos de publicidad.

75. Otro caso denunciado es el de la revista *Hablemos Claro*, que experimentó un corte en la publicidad oficial después de publicar, del 14 al 20 de enero de 2003, un “informe especial” en el que relataba que la Primera Dama de la Nación había pedido al Presidente que le pidiera la renuncia al Ministro de Cultura.<sup>538</sup>

76. Miguel Pastor y Oscar Kilgore, alcaldes de las principales ciudades de Honduras, Tegucigalpa y San Pedro Sula, respectivamente, ambos en competencia por la Presidencia, habrían empleado estrategias de restricción de la publicidad en los medios de comunicación que criticaban los esfuerzos de la labor en el área de la infraestructura. Pastor es acusado de presionar a los propietarios de los medios de comunicación con la amenaza de suspender toda la publicidad si criticaban una serie de impuestos establecidos recientemente.

77. En México, antes de 1996, la mayor parte de los periódicos se mantenían a flote con los ingresos que recibían por la publicidad estatal. Asimismo, la mayor parte de los periódicos publicaban “gacetillas” (propaganda gubernamental disfrazada de relatos noticiosos).<sup>539</sup> Durante la mayor parte del mandato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ocupó durante mucho tiempo el gobierno, la prensa sesgó su cobertura política a cambio de subsidios, incentivos tributarios y publicidad oficial.<sup>540</sup> En 1996, el gobierno abandonó, por lo menos oficialmente, su vieja práctica de subsidiar la cobertura noticiosa favorable gastando sumas voluminosas en publicidad. Aunque la asignación selectiva de la publicidad oficial ya no es una práctica sistemática oficialmente, la mayoría de los medios de comunicación privados siguen dependiendo en gran medida de los ingresos de la publicidad estatal.

---

<sup>536</sup> Comité para la Libertad de Expresión (C-Libre), Situación de la Libertad de Expresión en Honduras, disponible en <http://probid.org/honduras/libexp/2003/008.html>, "Situación de la Libertad de Expresión en Honduras".

<sup>537</sup> Ibid.

<sup>538</sup> Ibid.

<sup>539</sup> Joel Simon, *Breaking Away: Mexico's Press Challenges the Status Quo*, disponible en <http://www.cpj.org/attacks97/specialreports/sr-americas.html>.

<sup>540</sup> Marylene Smeets, *Overview: The Americas*, disponible en:

[http://www.cpj.org/attacks00/pages\\_att00/acrobat\\_att00.html/Americas\\_countries.pdf](http://www.cpj.org/attacks00/pages_att00/acrobat_att00.html/Americas_countries.pdf)

78. En 2003, hubo denuncias en los Estados mexicanos de Chiapas y Baja California, de que el gobierno había retirado la publicidad oficial como reacción a una cobertura desfavorable. El Gobernador Antonio Echevarría Domínguez, del Estado de Nayarit, en México occidental, fue acusado de censurar el programa “Consensos” de *Radio Korita*, que había sido crítico de su administración, mediante el uso discriminatorio de la publicidad oficial. El 31 de enero de 2003, se cortó la señal de la estación de radio cuando iba a salir al aire el programa “Consensos”. Espinoza Vargas, director de *Radio Korita*, declaró que se le había dicho que el corte de la señal se debió a “órdenes del Gobernador” y que ello era “una condición para que se renovara la publicidad por un año”.<sup>541</sup> Espinoza Vargas alega que funcionarios del Estado de Nayarit habían intentado en el pasado que se levantara su programa. Antes del corte de la señal, Espinoza Vargas había denunciado fraude en la administración de mercados del Estado por parte de autoridades de la vivienda.<sup>542</sup>

79. El Gobierno del Estado mexicano de Baja California fue acusado de retener publicidad oficial del periódico *La Crónica* porque este había publicado varias denuncias de irregularidades en la administración pública, que involucraban al Gobernador Eugenio Elordoy Walther. Los propietarios de *La Crónica* alegaron que, debido a sus denuncias de compras erráticas de vehículos, nepotismo dentro del gobierno y aumentos de sueldos para los empleados en los meses recientes, el Estado canceló toda la publicidad estatal en el periódico y había dificultado el acceso a información pública por parte de los periodistas.<sup>543</sup>

80. Durante sus visitas a los Estados de Chihuahua y Guerrero, en México, el Relator Especial corroboró que la publicidad oficial se colocaba en forma discrecional, sin parámetros claros y con signos evidentes de arbitrariedad. El Relator observó esta situación con respecto a los periódicos *El Sur* de Guerrero y *El Norte* de Juárez, ambos abiertamente críticos del gobierno. El Relator Especial exhortó a todos los organismos del Estado a modificar estas prácticas y a establecer criterios claros, justos y objetivos para determinar cómo se distribuye la publicidad oficial. Además, el Relator Especial declaró que, en ningún caso, puede utilizarse la publicidad oficial con la intención de perjudicar o favorecer a un medio de comunicación frente a otros.<sup>544</sup>

81. En Uruguay, los representantes parlamentarios de la oposición denunciaron irregularidades en la asignación de la publicidad oficial, que favorecía a medios impresos y de radiodifusión que daban una cobertura positiva al Partido Colorado, en el gobierno. ANTEL, el monopolio de telecomunicaciones estatal y el principal anunciante oficial, fue el principal blanco de las denuncias.

82. Los periodistas han objetado sistemáticamente en Uruguay el otorgamiento, por parte del Estado, a los directores de los organismos y las empresas estatales total discrecionalidad en el uso de los presupuestos para publicidad.

---

<sup>541</sup> Reporteros sin Fronteras, El gobernador del Estado de Nayarit hace un uso discriminatorio de la publicidad pública, 5 de febrero de 2003, disponible en [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=4855](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=4855)

<sup>542</sup> Ibid.

<sup>543</sup> Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), 23 de octubre de 2003.

<sup>544</sup> Véase Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa 89/03, disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Compren2003/ComPren8903.htm>

También han pedido transparencia en la distribución de la publicidad del Estado y han propuesto la creación de una base de datos en Internet, con información detallada sobre el gasto en publicidad oficial.

83. Después de cuatro años de investigación penal, se produjeron dos condenas de funcionarios gubernamentales en Uruguay por presuntamente gestionar ilegalmente la publicidad oficial, utilizando criterios discriminatorios, y no criterios técnicos mínimos, para recompensar o sancionar a las empresas de comunicaciones.<sup>545</sup>

84. En Venezuela, las organizaciones defensoras de los derechos humanos han alegado que en 2002 el Estado demostró favoritismo en el uso de los recursos destinados a publicidad oficial.<sup>546</sup>

85. El periódico venezolano *La Opinión*, del Estado de San Carlos, fue víctima del retiro de toda la publicidad oficial en mayo de 2002. El redactor responsable acusó al gobernador del Estado, Johnny Yánes Rangel, de intentar llevar al periódico a la quiebra.

## H. Conclusiones

86. La multitud de casos denunciados prueban el carácter generalizado de las presuntas violaciones indirectas a la libertad de expresión. Estas posibles violaciones indirectas son promovidas por la falta de disposiciones legales que ofrezcan recursos adecuados frente a la asignación discriminatoria de publicidad oficial, pues este vacío legal da lugar a un poder discrecional excesivo por parte de las autoridades que adoptan las decisiones en la materia.

87. El Relator Especial para la Libertad de Expresión exhorta y recomienda a los Estados miembros de la OEA que adopten leyes que impidan las prácticas discriminatorias en la asignación de la publicidad oficial, así como mecanismos para ponerlas en efecto.

88. Es imperativo que exista un marco jurídico que establezca directrices claras para la distribución de la publicidad oficial a fin de que se siga una administración justa de los fondos destinados a la publicidad. A fin de garantizar la libertad de expresión en el futuro, los Estados deben dejar de lado las leyes insuficientemente precisas y evitar el otorgamiento de facultades discrecionales inaceptables a sus funcionarios. El establecimiento de un mecanismo de supervisión de las decisiones sería fundamental para dar legitimidad a las asignaciones discrecionales que realizan los funcionarios.

---

<sup>545</sup> Periodistas Frente a la Corrupción, Recopilaciones sobre Libertad de Expresión y de prensa en América Latina, 27 de marzo de 2003, disponible en:

<http://www.portal-pfc.org/libexp/recopilaciones/2003/0327.html>.

<sup>546</sup> Freedom House, Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence, Editado por Karin Deutsch Karlekar, disponible en <http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf>

89. Al considerar la adopción de esta legislación, los Estados deben tener en cuenta que la transparencia es un elemento imperiosamente necesario. Deben divulgarse públicamente los criterios que utilicen quienes toman las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del Estado. La asignación real de publicidad y la suma total del gasto en esta esfera deben ser también objeto de divulgación pública, para garantizar la justicia y el respeto a la libertad de expresión.

90. En la medida en que los medios de comunicación tengan el valor de denunciar la discriminación en la asignación de la publicidad oficial, y en la medida en que las organizaciones de derechos humanos y las fuerzas políticas de oposición internas sigan señalando los casos de discriminación y los regímenes discriminatorios, la atención local e internacional frente a estos actos aumentará.

91. La Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión seguirá supervisando la evolución de estas prácticas.