

El conflicto de la asignación discrecional de publicidad oficial a los medios de comunicación

## ¿LA UNICA SOLUCION ES REGULARLA POR LEY?

Por Manuel Ernesto Larrondo. Abogado. Subdirector del Instituto de Derecho de los Medios de Comunicación del CALP.

### **Introducción.**

Sabido es que el renombrado artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>1</sup> protege el derecho de todo ser humano de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole como así también prohíbe la restricción de este derecho por vías o medios indirectos tales como por ejemplo el abuso de la autoridad oficial o de particulares en el suministro de papel para periódicos, otorgamiento de licencias radioeléctricas, entre otros.

Una particular forma de intentar restringir en forma indirecta el derecho a la información tiene lugar cuando a través de la arbitraria y discriminatoria asignación de publicidad estatal se pretende lograr que los medios de comunicación “omitan” tratar o referirse a determinados temas o, por el contrario, resalten en sus publicaciones las bondades y maravillas del accionar del Gobierno de turno.

Frente a esta situación – que en Latinoamérica se da con frecuencia – debemos resaltar que en la mayoría de los países de habla hispana se carece de una normativa específica que regule la materia. Es decir, no existen parámetros o criterios objetivos que regulen la asignación de publicidad oficial a los medios de prensa con lo cual, en algunas ocasiones y frente a la crítica realidad económica que se caracteriza por su constancia en este hemisferio del globo, difícilmente se puede evitar que el Estado se convierta en el único – o tal vez el más importante – suministro de ingreso económico que permite la subsistencia del medio de comunicación como empresa.

Fácil es advertir que tremenda situación juega en contra del derecho del ser humano a recibir información veraz y de un medio independiente.

Conciente de esta realidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>2</sup> a través de la cual se pretende dar una protección concreta al derecho a la información expresando su rechazo<sup>3</sup> a cualquier utilización del poder del Estado en la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales 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.

---

<sup>1</sup> Conocida también como Pacto de San José de Costa Rica al cual se le ha otorgado jerarquía constitucional a raíz de su inclusión en el art.75 inc. 22 de la Norma Fundamental con motivo de la reforma llevada a cabo en 1994.

<sup>2</sup> Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como instrumento para interpretar el artículo 13 de la Convención Americana

<sup>3</sup> Principio N°13. <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

En la línea de interpretación de este principio, la Comisión expresa que la utilización del poder del Estado para imponer criterios de restricción puede ser empleado como mecanismos encubiertos de censura a la información que se considere crítica a las autoridades.

Ahora bien, en esta compleja trama de relaciones entre el Estado y los medios de comunicación debemos analizar necesariamente distintas situaciones y casos concretos a fin de expresarnos sobre la conveniencia o no del dictado de una ley que prevea requisitos a cumplir previamente a asignar publicidad oficial a un medio.

### **El Informe anual 2003 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH.<sup>4</sup>**

El referido Informe hace hincapié en uno de sus capítulos a los pormenores que se suscitan en torno a la asignación de publicidad oficial a los medios de prensa.

Por empezar, distingue entre 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.

Por su parte, la publicidad “pagada” incluye a 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., siendo utilizadas para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes (por ejemplo, anuncios 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).

Resalta dicho **Informe** que los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad, representando la Estatal un porcentaje sustancial de sus ingresos. Se destaca además que numerosos medios de comunicación reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso y sin esa ayuda difícilmente podrían sobrevivir.

Sin embargo, continúa resaltando el **Informe** que en América el Estado distribuye su publicidad entre varios medios de comunicación sin ninguna restricción o supervisión legal. Ello da lugar a una arbitraria selección en la asignación de publicidad y al mismo tiempo es evidente que, en tal caso, continuar o suspender la publicidad en un determinado medio – sobre todo en las empresas pequeñas – tendrá efectos considerables, rondando, en algunos casos, con la obligación de cesar con la actividad informativa.

El Informe anual destaca tres tipos de subsidio estatal a los medios de comunicación que tienen lugar en la actualidad: por **categorías**, por **puntos de vista**, y por la **necesidad de de selección**.

---

<sup>4</sup> Se puede consultar en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=270&IID=2>

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.

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. El Informe advierte que esta es la forma más flagrante de violación del derecho a la libertad de expresión en la publicidad oficial.

Finalmente, **la necesidad de selección** apunta a que los funcionarios del Estado establezcan una **diferenciación entre una serie de medios de comunicación dentro de una categoría**. Entiende prudente el Informe que dichas categorías deben estar basadas en criterios “sustancialmente relacionados” con el propósito descrito y que es neutro en relación con los puntos de vista del medio. Se cita como ejemplo el caso del Estado que intenta promover la venta de pases mensuales en el transporte público de la ciudad frente a lo cual podría optar legítimamente por colocar los anuncios sólo en los periódicos de gran distribución dentro de la ciudad y no en los de otras regiones, que pueden tener muy poca distribución dentro de esa ciudad.

De lo expuesto es posible advertir que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera de suma importancia la necesidad de que se establezcan definiciones claras, justas y objetivas sobre la asignación de publicidad oficial a los medios de prensa frente a la cruda realidad económica que actualmente padecen sobre todo en Latinoamérica.

De todas formas, no podemos pasar por alto un interrogante que surge de lo anteriormente expuesto: un medio de prensa - o bien podríamos decir multimedio – en la actualidad se desarrolla como una Empresa con ánimo de lucro, con maquinaria propia, con empleados a cargo, compitiendo con otras para captar a la opinión pública al igual que lo hace cualquier otra empresa de cualquier rubro comercial pero, a diferencia de los medios, sin recibir subsidio estatal alguno. **Por tal razón, en nuestro país tiene un medio de comunicación un derecho intrínseco a recibir dinero en concepto de publicidad de parte del Estado?**

Para intentar acercar una respuesta a la pregunta, veamos a continuación los antecedentes normativos y jurisprudenciales de nuestro país sobre la materia.

### **El caso “Emisiones Platenses S.A. c/ Municipalidad de La Plata s/Amparo”.<sup>5</sup>**

Previo a analizar el presente caso judicial que llegó a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, deviene preciso señalar que en nuestro país la **ley 22.285 de Radiodifusión**<sup>6</sup> es la que prevé en algunos de sus artículos el marco legal de

---

<sup>5</sup> Publicado en revista “Fallos” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, año 1997 T° 320 pág. 1191. También en Internet: [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

<sup>6</sup> Publicada en el Boletín Oficial el 19/9/1980 en plena dictadura militar. Se deja desde ya formulada la necesidad de su reforma no solo por haber sido sancionada por un gobierno de facto sino también por su patente antigüedad lo cual la torna materialmente inaplicable a los casos sobre los que se intenta regular.

contrataciones de publicidad y los casos en los que la misma debe ser emitida en forma gratuita.

Así el **art. 69** establece que 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 (COMFER) y que actúen por cuenta de anunciantes identificados.

Por su parte, el **art 72** es el que estipula los casos de **transmisiones de publicidad sin cargo** a los que están obligados los titulares de los servicios de radiodifusión a saber: asuntos referidos a seguridad nacional (*amplio por cierto*); cadenas nacionales, regionales o locales, cuya constitución disponga el Comité Federal de Radiodifusión; ante grave emergencia nacional, regional o local; a requerimiento de las autoridades de defensa civil; para difundir mensajes o avisos relacionados con situaciones de peligro que afecten los medios de transporte o comunicación; 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; 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.

En el plano de jerarquía constitucional, actualmente se cuenta con lo normado por el ya citado art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Asimismo, también debemos destacar la Declaración de Chapultepec<sup>7</sup> que si bien no es jurídicamente vinculante, es una manifestación de voluntad y apoyo de numerosos dirigentes del mundo a la defensa del derecho a la libertad de expresión. En su **principio 7** establece 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.**

Yendo al caso jurisprudencial que anunciamos en este acápite y en el cual justamente se mencionan normas constitucionales y Tratados Internacionales, el mismo consistió en una acción de amparo que inició la empresa periodística Emisiones Platenses S.A. contra el Intendente de la ciudad de La Plata para que se dispusiera judicialmente la adquisición de espacios de publicidad oficial en el diario de su propiedad llamado "Hoy en la Noticia", en condiciones razonablemente equitativas y similares a las previstas respecto del periódico "El Día" de dicha ciudad lo cual había sido dispuesto por un decreto municipal y, según el demandante, con el claro propósito de beneficiar económicamente a este último.

Resultaba evidente que para fundar su acción judicial debía denunciar la normativa que, a su entender, era vulnerada por el Municipio.

Es así que precisó que el citado decreto violaba la garantía de la libertad de prensa consagrada por el art. 32 de la Constitución Nacional que también alcanzaría a la prohibición de imponer discriminaciones en la distribución de publicidad oficial entre

---

<sup>7</sup> Formulada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión en 1994 bajo la presidencia del ex – Secretario Gral. de la ONU Javier Pérez de Cuellar.

diversos medios de prensa, varios arts. de la referida Declaración de Chapultepec (entre ellos el principio 7) el art. 14 de la Constitución Nacional<sup>8</sup> y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**Su denuncia se centralizó en resaltar la existencia de un trato discriminatorio de parte del Intendente al no haberle conferido una porción idéntica de compra de espacio de publicidad que la conferida al otro medio local, lo cual violaba, a su entender, lo dispuesto por los arts. 43, segundo párrafo, y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, 11 y 43 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y por la ley 23.592.**

Reforzando sus dichos, sostuvo que el derecho a la información no se agota en la posibilidad de acceder a las fuentes ya que también contempla el derecho a informar y a ser informado, derechos que se encontrarían afectados por la forma en la que el Municipio distribuía la publicidad oficial, actitud que producía una discriminación en perjuicio de sus lectores ya que debían recurrir al otro diario platense para tener un debido conocimiento de los actos gubernamentales en el ámbito local.

Al llegar el caso a la Corte Suprema de Justicia Nacional a raíz del recurso de queja interpuesto por Emisiones Platenses S.A. – la acción de amparo había sido rechazada en las instancias anteriores – la decisión mayoritaria del Máximo Tribunal convalidó el rechazo de la demanda.

Entre sus fundamentos precisó que no se encontraba vulnerado el art. 32 de la Constitución Nacional ya que éste sólo dispone un deber de abstención por parte del Congreso de dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta, mas no establece un derecho explícito o implícito de los medios de prensa a recibir fondos del gobierno estatal, provincial o comunal, ni se impone actividad concreta al Poder Legislativo para promover su desarrollo.

De allí que se entendió que no resultaba posible imputar a la Comuna platense una eventual omisión que hubiese afectado o restringido con ilegalidad manifiesta los derechos y garantías constitucionales (art. 43) de la demandante en tanto no se había demostrado que se hubiera vulnerado una eventual regla que impusiera al Municipio el deber de ampliar el marco de la libertad de prensa mediante la distribución de la publicidad oficial en favor de las empresas periodísticas (en concreto la demandante y el diario El Día) de la ciudad.

De lo expuesto por la mayoría del Supremo Tribunal, se desprende que una aproximación a la respuesta al interrogante formulado anteriormente resulta negativa: **esto es, los medios de comunicación no poseen un derecho intrínseco a recibir dinero por asignaciones de publicidad oficial.**

La Corte destacó a su vez que el hecho de lograr que el Estado disponga contratar publicidad oficial en un medio de prensa depende en cierta forma de la habilidad del empresario de prensa en el ámbito privado, lo cual se encuentra dentro del riesgo propio de ese negocio.

Asimismo, **analizando el principio de igualdad que surge del art. 16 de la Constitución Nacional, ironizó expresando que recibir publicidad del Estado convertiría a la**

---

<sup>8</sup> Que consagra, entre otros, el derecho de todo individuo a expresar sus ideas por la prensa sin censura previa.

**empresa periodística -por el solo hecho de serlo- en una categoría privilegiada respecto de otras industrias, pues la relevante posición en que se encuentra la libertad de prensa dentro del sistema constitucional argentino, no la transforma en una garantía hegemónica de todos los otros derechos tutelados y exenta de todo control jurisdiccional.**

Sin perjuicio de ello, el fallo dejó abierto una posibilidad por la cual se podría recurrir a la vía judicial para denunciar un eventual actitud discriminatoria por parte del Estado en al asignación de publicidad oficial: **el denunciante debería demostrar** – en el presente caso según la Corte no se configuró - **que la decisión respecto a la forma de distribución de la publicidad gubernamental encubra una maniobra para destruir o restringir el derecho de imprenta.**

Es más, puede inferirse de la decisión del Tribunal Supremo que, en cierta medida, no podría expedirse sobre la corrección o no de la política del Municipio de optar por publicitar en el otro diario de la ciudad ya que la publicidad comercial de los actos de gobierno -efectuada discrecionalmente por el municipio- no equivale a una subvención destinada a favorecer o restringir la actividad de la empresa periodística, salvo, se reitera, que se hubiera acreditado que tal medida hubiera lesionado el derecho de Emisiones Platenses S.A. a publicar sus ideas por el diario de su propiedad.

Sin perjuicio de los fundamentos mayoritarios, los Ministros Fayt, Petracchi y Bossert votaron en disidencia dando sus razones jurídicas al respecto.

En este sentido, resaltando la importancia de la libertad de prensa ya que sin su debido resguardo existiría tan sólo una democracia desmedrada o puramente nominal. Resalta que la concepción clásica de la libertad de prensa preconizaba la abstención gubernamental de intervenir sobre la actividad periodística, lo cual garantiza aquélla libertad.

Sin embargo, la minoría realiza un análisis actual del desenvolvimiento de la prensa en tanto las profundas transformaciones producidas como consecuencia del tránsito de la sociedad tradicional, de tipo rural y agrícola, a la sociedad industrial, de tipo urbano, y los avances de la ciencia y de la técnica y el consecuente proceso de masificación, influyeron en los dominios de la prensa toda vez que las nuevas formas de comercialización e industrialización afectaron el ejercicio de publicar, la iniciativa y la libre competencia, hasta entonces concebidas en términos estrictamente individuales.

De esa manera, dicho cambios económicos que afectaron a la sociedad también influyeron en la prensa ya que al no disponer de recursos financieros y técnicos por reducción del número de lectores, disminución de la publicidad privada y reducción o falta de avisos oficiales y el incremento de los gastos fijos, la inseguridad económica afecta a la actividad periodística, la que debe optar por mantener su integridad e independencia en condiciones agónicas o someterse al condicionamiento directo o indirecto de los que tienen recursos económicos o ejercen el gobierno.

Es así que el voto en minoría trae a colación los antecedentes del derecho francés en la materia: de una voluntad discrecional del prefecto en determinar en que periódicos debían formularse los anuncios (ley del 2 de junio de 1841 y decreto del 17 de febrero de 1852), ya en el siglo XX se dictó una ley el 4 de enero de 1955 que impuso criterios objetivos para la designación de los diarios autorizados para aquellos fines.

Entre los requisitos exigidos por la normativa francesa se destacan: **a)** que el diario justifique una venta efectiva; **b)** que haya aparecido al menos seis meses antes y una vez por semana; **c)** que sea publicado en el lugar de origen y **d)** que justifique una difusión que alcance el mínimo fijado por la reglamentación.

En contraposición a la decisión mayoritaria, destacó la aplicabilidad de los principios consensuados en la "Declaración Hemisférica sobre Libertad de Expresión" dada en la ciudad de Chapultepec el 11 de marzo de 1994 a la que hicieramos mención anteriormente.

El voto minoritario justifica así que la realidad económica pone al descubierto la importancia de la publicidad oficial en la vida de la prensa pero sin olvidar que la misma debe estar sujeta a condiciones de difusión entre los distintos medios y los usos desviados a que puede dar lugar su distribución.

Citando a doctrinarios franceses, sostiene que los diarios acuden a la publicidad para hacer frente a los gastos que demanda su edición y habiéndose convertido en su fuente de subsistencia, ha generado una situación poco favorable a la independencia de los redactores. Concluye en que si esto es así con relación a la publicidad proveniente del sector privado, sujeta a las reglas del libre mercado, la cuestión no es menos crítica cuando aquélla procede del ámbito estatal y está ligada a la discreción de un solo órgano.

**Es por tal motivo que estos tres Ministros concuerdan en que la ausencia de una norma que regule con pautas claras y objetivas la forma en que debe distribuirse la publicidad oficial en los medios locales no puede utilizarse como justificativo para que el Gobierno de turno otorgue publicidad a su arbitrio y discreción a modo de recompensa o de castigo.** Si eso fuera así – *en nuestra opinión la realidad económica demostraría que así es* – es evidente que si ello gravita sobre la fuente preferente de financiamiento del medio, unos serán proclives a endulzar sus críticas al gobierno de turno para mantener la que les fue asignada y otros, para alcanzarla.

Es más, destacan que la referida preferencia de la comuna por el diario El Día le imponía acreditar la existencia de motivos suficientes que la justificasen siendo insuficiente la mayor o menor tirada de la publicación pues -superado cierto umbral, que puede tenerse por satisfecho en el caso en que el diario "Hoy en la noticia" acreditó que en ese momento tenía una venta que oscilaba entre los 9600 y 10.500 ejemplares diarios - este aspecto cuantitativo es sólo relevante, en todo caso, para justificar la entrega de un volumen mayor de publicidad a un medio, pero nunca para excluir absolutamente al otro.

De este modo, consideró que, en el caso, Emisiones Platenses S.A. no estaba obligada a probar que el municipio actuó con ánimo de discriminarla en razón de sus ideas o que tuviera tal intención, en tanto, a los efectos de brindar la protección que deriva de los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional, consideraron suficiente con que resulte un tratamiento desparejo y que éste no se encuentre debidamente justificado, tal como se verifica en su opinión en el caso.

Concluyen los magistrados sosteniendo que los perjuicios y atentados a la libertad de prensa hallan orígenes diversos ya sea por la manipulación de las materias primas para las publicaciones, la limitación del acceso a las fuentes de información, la creación de

monopolios estatales o privados en el área, el acorralamiento impositivo o, en fin, mediante el manejo discrecional en la entrega de la publicidad oficial.

### **La necesaria regulación legal de la asignación de publicidad oficial.**

Es evidente que el tema suscita disparidad de opiniones no solo entre los propios protagonistas (Estado y medios de prensa) sino también, como vimos, entre los Jueces del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

Sin embargo, entendemos conveniente y apropiado inclinarnos por la solución que propician los Dres. Fayt, Petracchi y Bossert al expresar la completa visión económica y jurídica de la realidad actual que viven los medios de comunicación.

Es cierto que no hay pautas legales en nuestro país (a excepciones de algunas provincias) que regulen específicamente las condiciones o requisitos que deberían cumplirse por parte del Estado para asignar la publicidad oficial a los medios.

La mayoría de los Jueces de la Corte Suprema así lo entendieron en el caso comentado y, como se precisó, desestimaron que tal “obligación” estatal de asignar publicidad oficial se encontrara incluida implícitamente en los arts. 14, 32 de la Constitución Nacional o 13 del Pacto de San José de Costa Rica. Es decir, el pedido de Emisiones Platenses SA no haya respaldo legal, para decirlo en términos criollos.

Sin embargo, al respecto vale poner de resalto un punto trascendental sobre dicho fundamento. En el recordado caso “Ekmedjian c/Sofovich” resuelto por la Corte Suprema de Justicia en 1992, refiriéndose sobre la operatividad del derecho de réplica<sup>9</sup> - atento a carecer éste de una ley que lo reglamente - justificó su efectividad en base a lo estipulado por el art. 27 de la Convención de Viena<sup>10</sup> que establece la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno frente a la omisión de dictar disposiciones que tornen operativo al derecho en cuestión, ya que de lo contrario equivale a incumplir un tratado internacional.

Es por ello que allí se resolvió que el Estado está obligado a instrumentar los mecanismos necesarios para tornar aplicable en el orden interno mediante la sanción de leyes o, caso contrario, el dictado de sentencias por los jueces quienes deben suplir aquella omisión para que las relaciones exteriores de la Nación no resulten afectadas.

De allí que la mentada ausencia de protección legal no se configura en el caso de la asignación arbitraria de la publicidad cuando es evidente que de los postulados del Pacto de San José de Costa Rica se desprende que tal actitud configura una lesión por vías indirectas al ejercicio del derecho a expresarse libremente.

**Un tema debe quedar en claro: No existe un derecho intrínseco de los medios a recibir recursos del Estado por publicidad. Sin embargo, es evidente que el Estado no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios.**

<sup>9</sup> Contemplado en el art. 14 del Pacto de San José de Costa Rica que, entre otros requisitos, exige que el ejercicio de este derecho deberá serlo “en las condiciones que establezca la ley”.

<sup>10</sup> Aprobada por ley 19.865.

El informe anual 2003 emitido por la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH sobre el que hicieramos mención al principio, resalta diversos casos que tuvieron lugar en nuestro país sobre presuntos casos de asignación discriminatoria de la publicidad oficial. Entre ellos se destaca una acción judicial interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia Nacional por el periódico *Río Negro*, de la Provincia de Neuquen, en la cual se afirmó que 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.

También destaca el informe la declaración por parte de la Lotería Nacional, el 15 de octubre de 2001, de que ya no colocaría anuncios en el programa de radio *La Danza de la Fortuna* que informa sobre los resultados de las apuestas y los juegos de azar. Se resalta que antes de cancelarse la publicidad, el periodista González Rivero había criticado a Leandro Alciati - presidente de la organización de lotería y encargado de la asignación de publicidad - en el aire, al comentar la situación política del país. Alciati, sin embargo, 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.

Es por ello que no hay lugar a dudas en que 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, hemos visto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 13 como así también la Declaración de Principios de la Relatoría de la Libertad de Expresión ofrecen 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.

Por tales razones, entendemos conveniente que se fijen pautas claras, objetivas y precisas para que la asignación de publicidad no se transforme en una actitud discrecional del Estado – y en consecuencia de los fondos públicos. En definitiva, se sugiere poner un marco legal a dicha asignación y, al mismo tiempo, un resguardo a los derechos de todos los medios de comunicación a recibir un ingreso equitativo y justo de conformidad al cumplimiento de los requisitos exigidos por ley.

Deviene útil observar que en algunos países de América existen normativas sobre el tema así, por ej., respecto a las tarifas de publicidad oficial, en EEUU se establece que podrán ser pagadas a un precio que no supere la tarifa comercial que se aplica a particulares.

Asimismo, en Uruguay 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.

En concordancia con la opinión de Dominique Wolton<sup>11</sup>, es evidente que *“hacen falta leyes fundamentales que garanticen el pluralismo y sobre las cuales los grupos de comunicación puedan apoyarse para resistir un poco la presión política y la opresión económica. No hay libertad de prensa sin ley. La ley protege a los débiles y los periodistas son un eslabón débil de una larga cadena. La desregulación es lo contrario a la libertad. Es exactamente lo que piden los Estados Unidos: desregulación absoluta. Así el resto queda a merced del más fuerte.”*

Ernesto Villanueva<sup>12</sup> agrega que *“no se trata de que se elimine la publicidad oficial, sino de que se transparente con reglas claras y equitativas ¿Cómo? Pues definiendo requisitos: mínimo de tiraje, años de antigüedad, cierto número de trabajadores, perfil no comercial y de interés cultural, etcétera. En muchos países europeos ese presupuesto público tiene como propósito fortalecer las libertades de expresión y de información a través del impulso a la independencia.”*

Concordamos entonces en que las eventuales violaciones indirectas a la libertad de expresión pueden tener lugar por la falta de disposiciones legales que establezcan las condiciones y recursos adecuados frente a la asignación discriminatoria de publicidad oficial, ya que de lo contrario se da lugar a un poder discrecional excesivo por parte de las autoridades que adoptan las decisiones en la materia.

Actualmente en nuestro país a través de los medios es posible apreciar que se formulan críticas constantes por parte de las Empresas periodísticas en relación a la supuesta discrecionalidad del Gobierno Nacional en la asignación de publicidad. Por otra parte, en Brasil recientemente se informó<sup>13</sup> que un Empresario publicista estaría involucrado en manejos turbios de dinero del Gobierno de Lula tanto para la publicidad como pago de sobresueldos a legisladores de la oposición al oficialismo.

Es decir, es evidente que el manejo y distribución de fondos estatales para publicidad se ha tornado en un acto discrecional que ronda en muchos casos con la arbitrariedad atentando así, en forma indirecta, contra el derecho de la opinión pública a recibir información como así también de investigar y difundir por parte del medio de prensa.

Al mismo tiempo, consideramos conveniente remarcar que el marco jurídico que establezca las directrices para la distribución de la publicidad oficial sea acompañado de un mecanismo de supervisión de las decisiones a fin de dar legitimidad a las asignaciones que realizan los funcionarios.

Si bien entendemos que la solución propuesta aportará transparencia al manejo de los fondos estatales y, consecuentemente, consistirá en una justa distribución de ingresos entre los medios de prensa protegiendo así el derecho universal a la información, en coincidencia

---

<sup>11</sup> Sociólogo francés, Director de investigaciones en el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia (CNRS). Fue miembro de las tres comisiones gubernamentales de reforma de medios audiovisuales públicos. Participó en Buenos Aires del seminario internacional "Desafíos del periodismo real", organizado por Clarín en el marco de su 60º aniversario. Entrevista publicada en Clarín 10/7/05, Supl. Zona de Investigación.

<sup>12</sup> Reconocido especialista de derecho de la información y catedrático de la Universidad Iberoamericana. Ver entrevista en: [www.saladeprensa.org](http://www.saladeprensa.org)

<sup>13</sup> ver diario La Nación, suplemento Enfoques, 24/7/05.

con Jorge Sauri<sup>14</sup> no debe pasarse por alto que “*mientras al Estado se le siga demandando sólo una distribución más "justa" de la publicidad oficial, la "crisis de la prensa" está asegurada. Triste destino tienen los medios y los periodistas que sólo aspiren a vivir de ese igualitarismo con el cual se les debe conceder los dineros que gasta el Estado en publicidad. Este problema es parte de otro, mayor y complejo: las omisiones del Estado en la creación de mejores condiciones de competencia leal en prácticamente todos los sectores de actividad.*”

---

<sup>14</sup> Periodista. “La prensa en Uruguay. La prensa también se ahoga en sus miserias.” texto se publicó en *Bitácora*, suplemento del diario uruguayo *La República*, y se reproduce en [www.SaladePrensa.org](http://www.SaladePrensa.org) con la autorización expresa de su editor, Carlos Santiago.