

EL ACCESO DE LOS PARTIDOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Pedro Planas*

SUMARIO: 1. Acceso único y gratuito: Chile; 2. Acceso opacado: Argentina; 3. Acceso plural y permanente: Colombia; 4. Acceso libre con topes: Costa Rica; 5. Acceso mixto con topes: Bolivia; 6. Acceso controlado: Ecuador; 7. Acceso descontrolado: Perú; 8. Otros casos.

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación no es solo un fenómeno propio de la «sociedad de masas», derivado de la inmediatez y del peso específico que tienen los medios de comunicación en la generación de opiniones. La declinación del ágora, de la plaza pública, y su reemplazo por una caja mágica, inserta en todos los hogares y que es —probablemente— propiedad de algún empresario replantea las necesidades de la comunicación política de muy diversas formas. Está en juego la igualdad de oportunidades entre los candidatos y partidos en contienda como está en juego el costo que implica para muchos de ellos acceder a un medio como la televisión, por ejemplo, a fin de difundir los mensajes de propaganda. La elección de un gobierno o de una mayoría parlamentaria pueden depender, así, del mayor dinero que se tenga para emitir la propia propaganda o de la amistad o familiaridad que exista con el dueño del periódico o de la emisora, lo cual crea una discriminación y perjudica la libre elección de los ciudadanos. Por estas poderosas razones, es hoy grande la tendencia a crear mecanismos directos o indirectos que favorezcan cierta igualdad de oportunidades entre los partidos contendientes, aun a costa de canalizar partidas del presupuesto público para ofrecerles una base mínima que les permita difundir adecuadamente su propuesta electoral. Estas normas existen en democracias consolidadas, como las de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Francia o Espa-

ña, así como en las aún precarias como las de Rusia, Camboya o Senegal.¹

El derecho electoral vigente en América Latina confirma esta tendencia tanto respecto a la financiación pública, cuanto en torno a la regulación del acceso de los partidos en los medios de comunicación social. Hay normas expresas sobre financiamiento público, por ejemplo, en las constituciones de Costa Rica (reformas de 1956 y 1971), México (1977), Ecuador (1978), Colombia (reforma de 1979), Chile (1980), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Argentina (reforma de 1994). Y si bien solo tienen normas expresas sobre acceso a medios de comunicación las constituciones de México, Perú, Brasil, Panamá y Colombia, ello no implica que la omisión constitucional derive en la prohibición de forjar este tipo tan indispensable de regulación. Por el contrario, hay derecho a acceder en forma gratuita a los medios de comunicación del Estado o administrados por este, en casi todos los países de América Latina. Así lo confirman las respectivas legislaciones —electorales o de partidos políticos— Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Más bien, Honduras, si bien tiene una norma constitucional referida a la financiación estatal de los gastos electorales, constituye una insólita excepción al

* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Lima.

¹ Goodwin-Gill, Guy S, *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica*, Unión interparlamentaria, Ginebra, 1994, pp. 76-77. El autor se refiere a las elecciones de 1993 en Rusia y Senegal y a la labor de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.

mantener a los medios de comunicación social del Estado fuera de la campaña electoral, según lo corrobora el artículo 70° de su Ley Electoral: «No podrá hacerse uso de las radiodifusoras, televisoras, periódicos y demás medios de comunicación y cultura del Estado con fines de propaganda electoral, en favor o en contra de determinado candidato, planilla u organización política».²

En principio, el acceso de los partidos a los medios de comunicación está referido a medios de comunicación de propiedad estatal y sólo para épocas electorales. Pero, si así fuera, no contribuiría con eficacia a su propósito. De ahí que este acceso también se aplique en forma permanente (no sólo en temporada electoral) y que también existan normas para aplicar a medios de comunicación de propiedad privada, sea estableciendo topes a los espacios de propaganda, o reduciendo la tarifa o concediendo por ley espacios gratuitos, como sucede en Chile y en Brasil. Los criterios a aplicar en la distribución de los espacios también suelen ser variados. Pueden distribuirse en forma igualitaria a todos los partidos legalmente escritos, independientemente de la votación obtenida o de su fuerza parlamentaria, como sucede en las legislaciones de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá o Paraguay. O puede distribuirse en forma proporcional a los votos obtenidos en las últimas elecciones, como sucede en las legislaciones de Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela. Incluso, en el caso de Venezuela hay una barrera; sólo se considera a los que han superado el 5% del total de votos válidos en la última elección parlamentaria. Veamos, por separado, algunas formas de acceso, vigentes en América Latina:

1. ACCESO ÚNICO Y GRATUITO: CHILE

En Chile, el acceso de los partidos a los medios de comunicación social, apareció en la Constitución

de 1925, al producirse la reforma constitucional de 1971, denominada —por su contenido, que amplió el capítulo respectivo de la Constitución— «Estatuto de Garantías Constitucionales». El nuevo artículo 9°, en su cuarto y último párrafo, señalaba: «Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de Diputados y Senadores o Regidores».³ También el nuevo artículo 9°, en su tercer párrafo, agregó una interesante relación entre partidos políticos y medios de comunicación, al consagrar el derecho de los partidos a «mantener su secretaría de propaganda y medios de comunicación».

Sin embargo, esta norma no se repite en la Constitución de 1980, hechura del general Pinochet. Al contrario: las referencias a los partidos políticos que conlleva esa Carta en su artículo 19°, son casi despectivas, rodeadas de restricciones, que recuerdan la prohibición de formar asociaciones «contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado» o que expresamente impiden a los partidos «intervenir en actividades ajenas a las que le son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana», etc. ¿Cómo, entonces, pudo adoptarse en Chile, con esta Carta, una regulación tan avanzada respecto al acceso gratuito y equitativo de los partidos a los medios de comunicación? El antecedente parece encontrarse en la reacción que provoca este texto, en concreto en la batalla por el plebiscito de la Constitución, convocado para el 11 de septiembre de 1980. Era un plebiscito desigual, sin garantías. La labor pionera correspondió al Grupo de Estudios Constitucionales, también conocido como el «Grupo de los 24», ya que estuvo integrado a 24 personalidades del mundo académico, jurídico y político de Chile. Ante la convocatoria al plebiscito, ellos expusieron doce razones por las cuales se demostraba la total ausencia de garantías. Nos interesan, en particular, las que aparecen como cuarta, quinta y sexta razones, a la letra:

² República de Honduras. Tribunal Nacional de Elecciones. *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*; edición 1993, p. 31. La única limitación prevista, si puede denominarse así, es que, en los cinco días anteriores a la elección, las organizaciones políticas sólo podrán hacer uso de las radiodifusoras, de la televisión, periódicos y otros medios de difusión para explicar sus programas o para referirse a sus candidatos (artículo 74°).

³ Silva Sánchez, Fernando, *Constitución Chilena*. Texto oficial actualizado, Valparaíso, 1972, p. 8.

El acceso de los partidos a los medios de comunicación social

4. No existe acceso igualitario a los medios de comunicación social; mientras el gobierno y los grupos oficialistas dan a conocer sus opiniones y su propaganda en forma masiva, quienes discrepan del proyecto oficial que se intenta imponer, tienen las puertas cerradas en la mayoría de los medios de comunicación, especialmente en los canales de televisión;

5. El país está sometido a una intensa campaña de propaganda destinada a convencer a la ciudadanía para que apruebe esta maniobra del gobierno militar. Resulta evidente que esta campaña que dirige el propio general Pinochet —sin contrapeso alguno— constituye una abierta y descarada intervención electoral en favor del proyecto oficial;

6. No se permite plantear alternativa al proyecto gubernamental; por lo tanto se obliga a los chilenos a decir sí en un acto que es propio de los Estados totalitarios.⁴

Es cierto que se trata de un plebiscito, donde se confrontan solo dos grandes opciones («sí» y «no») y no de una elección plural para cargos de extracción popular. Pero, precisamente esta ausencia de acceso y de contrapeso, que va a generar su propia norma de prevención para los actos plebiscitarios, abre en Chile la reflexión sobre la igualdad de acceso a los medios de comunicación, más allá del tipo de propiedad que tengan. Pues bien, con esa misma preocupación, el «Grupo de los 24» va a elaborar un proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (Ley N° 18.603, expedida en 1987), alternativo al que había redactado la Junta Militar. Y en este proyecto se contempla, junto a otras prerrogativas de los partidos, el acceso a los medios de comunicación del Estado o controlados por este, así como la concesión de «espacios y tiempos en esos mismos medios en proporción a los sufragios obtenidos en la última elección general de diputados, todo con el fin de garantizarles una adecuada expresión de sus opiniones».⁵ Precisamente, al enjuiciar las disposiciones de la referida Ley Orgánica, además de indicar que la concepción de partido político que ella entraña «no corresponde al concepto de partido político desarrollado por la ciencia política

y el derecho constitucional contemporáneo»,⁶ advierten que tal norma estatutaria «no regula el acceso equitativo y gratuito garantizado a los partidos políticos a los canales de televisión del Estado y de las Universidades», ni tampoco garantiza «el igual acceso a los medios de comunicación social propiedad de particulares, ni preceptos que regulen el precio de la propaganda política, lo que se presta para arbitrariedades por parte de los medios de comunicación de tal tipo».⁷ Al mismo tiempo, el Anteproyecto de Ley sobre Medios de Comunicación Social eliminaba la media hora de difusión política permanente —en tiempos normales— que había consagrado el artículo 33 de la Ley 17.377 (Ley de Televisión) y, si bien conservó la hora diaria para la época electoral, obligaba a distribuirse en dos: 50% para el gobierno y 50% para los partidos políticos, lo cual generaba una evidente desproporción a favor del gobierno, restringiendo al mínimo el derecho de acceso de los partidos, aun frente a las normas antes ya consagradas.

A mediados de 1988, un proyecto de ley que pretendía modificar algunos artículos de la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios (que luego sería publicada, el 13 de agosto de 1988, como Ley N° 18.733), causó enorme controversia. Se cuestionaba, por ejemplo, el artículo 31 bis del proyecto, que impone a los canales de libre recepción la obligación de destinar espacios de su transmisión, en forma totalmente gratuita, a la propaganda electoral de los partidos políticos. Al mismo tiempo se cuestionaba una norma adicional, que prohibía a los canales de televisión contratar —o incluso difundir en términos de gratuidad— cualquier otra propaganda electoral prevista en esos espacios. El propósito de esta modificación era permitir que, en la elecciones generales de 1989, todas las corrientes pudieran exponer sus programas y propuestas en forma equitativa. El Tribunal Constitucional chileno, que ejercía el control preventivo de los proyectos de ley desde su creación (marzo de 1981), fundamentó su decisión a favor de la concordancia de la ley con el texto constitucional, en dos factores

⁴ Cit. en Nogueira Alcalá, Humberto; Cumplido Cereceda, Francisco, «Consideración sobre la legislación electoral y de partidos en Chile»; en Vanossi, Jorge Reinaldo y otros; *Legislación Electoral...*; pp. 156-157. Por cierto, el general Pinochet no acogió estas demandas. El «sí» triunfó por 67.54% frente al 29.62% del «no».

⁵ *Ibid.*, p. 192.

⁶ *Ibid.*, p. 223.

⁷ *Ibid.*, p. 228.

esenciales: el carácter público de las ondas televisivas, puestas en concesión por el Estado, y la plena igualdad que debe garantizarse en un proceso electoral entre los partidos y candidatos que están en la contienda. Textualmente:

...las normas del proyecto relativas a la televisión de libre recepción no merecen reparo constitucional, ya que si la Constitución ha encargado a la ley determinar aquellas universidades y demás personas o entidades que, además del Estado, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión, con exclusión de cualquiera otra que ella no establezca, bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones medidas y razonables, que son las que las normas del proyecto contemplan. Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva son exigidas por el interés general de la colectividad, a fin de dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta fundamental, en orden a que la ley garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no se conseguiría en períodos electorales.

Esta interpretación es la que mejor se aviene no sólo con la letra de la Constitución, sino, también, con su contexto y espíritu, ya que la norma que contempla el derecho a establecer, operar y mantener canales de televisión e implícitamente a imponerles obligaciones justas y razonables, como es la gratuidad, guarda perfecta armonía con el deber del Estado de asegurar una participación equitativa e igualitaria del pueblo en los plebiscitos y elecciones, el cual, a través de estos procesos, ejerce la soberanía.⁸

Al respecto, hay que precisar los orígenes del carácter estrictamente público, mas no estatal, de la televisión chilena. Según la ley de televisión de 1970 (Ley N° 17.377), vigente en 1988, sólo podían establecer canales de TV una empresa denominada «Televisión Nacional de Chile», la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso. Precisamente, este régimen restrictivo de propiedad, diseñado en función del servicio público a través de las ondas televisivas, fue reafirmado en la Constitución de 1980 (artículo 19.12 inciso 5°). Incluso, la sentencia del TC se apoyó en una moción parlamentaria de 1969, patrocinada por

el Ejecutivo y que derivó en la discusión y aprobación de la referida ley de televisión.⁹ Asimismo, tres magistrados, los ministros Ortúzar, Aburto y Jiménez, al concurrir en el fallo, agregaron un tercer factor, que podríamos definir como la defensa del principio democrático frente al imperio de la plutocracia. Para ellos, de no consignarse la obligatoriedad y gratuidad de la transmisión de la propaganda electoral, se estaría favoreciendo «a los candidatos, partidos o sectores con mayores recursos económicos, los que tendrían la mejor posibilidad de inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito».¹⁰

Completa esta regulación el hecho que los «servicios limitados» de televisión no pueden emitir propaganda política. En términos técnicos, el espacio y el tiempo en los medios los distribuye el Consejo Nacional de Radio y Televisión en proporción al porcentaje de votos obtenidos por las agrupaciones políticas en la última elección de diputados y, si es una agrupación nueva, se le equipara al grupo con menor votación. Se conceden 30 minutos diarios de propaganda gratuita en la TV libre y 40 minutos cuando hay elecciones conjuntas de presidente, senadores y diputados. Si se trata de una consulta plebiscitaria, mitad para gobierno y mitad para oposición.

2. ACCESO OPACADO: ARGENTINA

En Argentina, cuya veterana Constitución carecía de referencia expresa a los partidos políticos,

⁸ Valenzuela Somarriva, Eugenio, *Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 11 de marzo de 1981-10 de marzo de 1989; Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1989, pp. 52-53.

⁹ La moción señalaba, a la letra: «La creciente importancia de los medios de comunicación y de su impacto en la sociedad contemporánea ha preocupado a los especialistas de todas las disciplinas sociales. Entre estos medios es la televisión, sin duda alguna, el que ha producido el efecto más profundo en la población al afectar incluso los hábitos del grupo familiar y orientar las actitudes y aspiraciones de todo el grupo social. Difícil sería, por lo tanto, ignorar la responsabilidad que cabe a quienes emplean este medio que está transformando, de manera permanentemente acelerada y a veces imperceptible, la estructura misma de la sociedad y comprometiendo nuestro destino como Nación. Por estas razones fundamentales creemos que la televisión debe ser orientada por normas que cauteleen debidamente los intereses nacionales que ella compromete» Cámara de Diputados. Sesión 14°, 2 de diciembre de 1969. *Boletín* 321, p. 2099, citado en Valenzuela Somarriva, Eugenio; *Repertorio...*, pp. 51-52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

los ha constitucionalizado en la reforma de 1994, en el capítulo «Nuevos derechos y garantías», al definirlos como «instituciones fundamentales del sistema democrático» y garantizar su organización y funcionamiento democráticos, así como —a nivel de la contienda electoral— «la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas» (nuevo artículo 38°). El mismo artículo constitucionaliza el financiamiento público de los partidos («El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes») y la fiscalización del origen y uso de sus fondos («Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio»), que ya estaban vigentes en la legislación electoral y de partidos: los subsidios estatales a los partidos, por ejemplo, provienen de la Ley 16652, promulgada en 1964.¹¹ De igual forma, el nuevo artículo 37° «garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia» y preconiza la «igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios» a través de lo que denomina «acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral». Esta cláusula de «discriminación inversa», destinada a favorecer un acceso más significativo de las mujeres en las funciones, representativas, tampoco resulta novedosa. Este famoso cupo femenino (30% de cargos electivos para mujeres) ya estaba vigente en la legislación electoral, tanto así que la Segunda Disposición Transitoria tuvo que precisar que las «acciones positivas» del artículo 37° «no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución». Es decir, en este caso el artículo 37° se dedicó a constitucionalizar la referida cláusula. Sin embargo, nada hay en la reforma de 1994 respecto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación durante la campaña electoral.

En un estudio previo a la reforma constitucional de 1994, Roberto Olivero destacaba las normas

de financiamiento directo e indirecto que consagraban algunas Constituciones provinciales argentinas.¹² Entre ellas, las cartas provinciales de Córdoba y Jujuy, así como la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, consideraban el acceso igualitario a los medios de comunicación.¹³ En efecto, el artículo 33 de la Constitución de la Provincia de Córdoba es sumamente amplio y garantista: «La ley establece el régimen de los partidos que actúan en la provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, la contribución económica del Estado a su sostenimiento y la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación» En cambio, la Constitución de Jujuy, tiene un escueto precepto que figura bajo el título de «derecho de difusión» (artículo 95°), como primer inciso: «Todos los partidos tienen derecho a difundir públicamente sus principios y desarrollar sus actividades, sin más restricciones que las establecidas por ley» A su vez, el párrafo último del artículo 27 de la Constitución de Tierra del Fuego, señalaba: «La ley establece el Régimen de partidos políticos que actúan en la provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, y la rendición de cuentas sobre el origen y destino de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación».

Sin embargo, la regulación del acceso a los medios de comunicación, aunque está lejos de ser un mecanismo importante en las elecciones argentinas, ya tenía presencia en la normatividad electoral. Así, por ejemplo, en abril de 1989, a través de la Resolución 270/89, el Ministerio del Interior autorizó la concesión de espacios en las estaciones privadas y estatales de radio y televisión para las agrupaciones políticas, en forma igualitaria (6 mil segundos de

¹¹ Cfr. Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Fundación Ebert, Lima, 1997.

¹² Olivero, Roberto H., *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina*, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, Buenos Aires, 1994, p. 169. Los textos que se citan a continuación figuran en las pp. 258-259 de la obra.

¹³ Son diversas las formas de prestación y de financiamiento previstas en las cartas provinciales. La Constitución de la Provincia de Salta, por ejemplo, indica, respecto a los partidos y movimientos políticos: «El Estado les presta ayuda para la información y capacitación de sus dirigentes, teniendo en cuenta el caudal electoral del último comicio» (artículo 52°).

concesión por agrupación: 3 mil de transmisión en la capital y otros 3 mil en el interior), aunque sin restringir la inversión publicitaria propia.

Por esta razón, al analizar el espacio total de la inversión publicitaria televisiva realizada por los tres principales partidos políticos argentinos en la campaña electoral de 1989, la incidencia de estos espacios cedidos, vistos en términos absolutos, sin averiguar los horarios ni el correspondiente rating, no resulta muy determinante para afectos de la campaña general. En cifras redondas, la Unión Cívica Radical contrató por su cuenta 430 mil segundos, el Partido Justicialista 327 mil segundos y la Unión de Centro Democrático 160 mil.¹⁴ Y en cuanto al costo de la inversión publicitaria, solo en televisión UCR —en cifras redondas— invirtió un total de 3 millones 870 mil dólares, el PJ 2 millones 952 mil y la UCeDé 1 millón 867 mil dólares. No hay que olvidar, sin embargo, que un gran porcentaje de esta inversión publicitaria se deriva de un mecanismo de financiación directa, que es el denominado Fondo Partidario Permanente, que —sin considerar el obligado aporte del 10% de la dieta de los legisladores durante los diez meses de campaña— implicó otorgarle a la UCR y al PJ cerca de 1 millón y medio de dólares, mientras que a la UCeDé, en función a su menor fuerza parlamentaria, le correspondió solamente 300 mil dólares.¹⁵ Y es que, aunque la distribución de espacios televisivos se hiciera en forma igualitaria, como en Argentina prevalece la libre contratación de espacios, el acceso a los medios de comunicación masivos, en particular a la propaganda política en televisión, se encuentra virtualmente determinada por la distribución proporcional de los fondos públicos, cuyo monto principal —por su mayor influencia— suele destinarse a la inversión publicitaria en televisión. Y si cotejamos la inversión publicitaria global, será forzoso concluir con Olivero que, en los tres partidos, «la proporción de fondos desconocidos supera ampliamente a la de los conocidos».¹⁶

3. ACCESO PLURAL Y PERMANENTE: COLOMBIA

En Colombia, la moderna legislación electoral puede decirse que se inaugura con la reforma de 1979, que introduce el primer sistema de financiación pública. Desde entonces, comienzan a producirse importantes desarrollos legislativos y jurisprudenciales, que ahora, con la nueva Carta de 1991, han adquirido su definitiva consagración constitucional. Así, por ejemplo, en 1986, la Corte Suprema de Colombia, en posición similar a la sostenida por el Tribunal Constitucional chileno, si bien con una argumentación complementaria, declaró exequible (exigible constitucionalmente) el Estatuto de los Partidos Políticos, que había sido demandado ante ella porque limitaba la difusión de la propaganda electoral y obligaba a las emisoras de radio a reducir sus tarifas a la mitad del precio normal. Desde la perspectiva de la libertad de empresa, la Corte reconocía en la limitación de la propaganda «evidentes motivos de conveniencia pública en la medida en que morigeran o eliminan un clima de pugnacidad política inconveniente para la tranquilidad pública» y, en cuanto a la reducción de la tarifa, una limitación al principio de libre empresa se justificaba por la necesidad de garantizar cierto equilibrio de la competencia electoral, que además era un beneficio especial para garantizar la participación electoral.¹⁷

Pese a ello, la persistencia de aspectos controvertibles al momento de interpretar una Constitución centenaria como lo era la colombiana (vigente desde 1886), provocaba que, cada vez que contemplaban proyectos de reforma, se incluyeran redacciones más amplias y específicas respecto a la regulación de los partidos políticos en la campaña electoral y, en especial, respecto a su acceso a los medios de comunicación social del Estado. En 1988, por ejemplo, al mismo tiempo que el presidente Virgilio Barco exponía su proyecto de reforma constitucional, desde la otra orilla política, la Unión Patriótica presentaba en el senado un proyecto de reforma que,

¹⁴ Los datos figuran en, Olivero, Roberto H., *El financiamiento...*, p. 181.

¹⁵ Son datos del Ministerio del interior de Argentina, reproducidos en *ibid.* pp. 182 y 183.

¹⁶ *Ibid.*, p. 185.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala Plena, 19 de junio de 1986. Magistrado ponente: Jairo E. Duque Pérez, citado en Cepeda, Manuel José, *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1992, pp. 205 y 322.

El acceso de los partidos a los medios de comunicación social

en cuanto a la rama electoral, establecía, «mediante los mecanismos adecuados», la garantía «de la igualdad y libertad de todos los partidos y fuerzas políticas, tanto en su actividad ordinaria como en los procesos electorales o de consulta popular que intervienen» y creaba la Corte Suprema Electoral, una de cuyas funciones consistiría en «Fijar las tarifas mínimas para publicidad política pagada en los diferentes medios de comunicación, cuando lo considere necesario, y reglamentar la participación de los partidos, grupos o candidatos en aquellos de propiedad estatal».¹⁸

La novísima Constitución de Colombia (1991) contiene uno de los textos más prolíficos en cuanto a regulación de partidos, incluyendo un avanzado Estatuto de la Oposición. Se ha reafirmado el financiamiento público de los partidos, introducido en la reforma de 1979, y se ha constitucionalizado la posibilidad de limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales (artículo 109°) y su derecho —de los partidos y movimientos reconocidos— a «utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo» (artículo 111°). Además, se le reconoce a la oposición, entendida como los «partidos y movimientos que no participen en el Gobierno» el derecho a ejercer la crítica frente a éste, para lo cual la propia Constitución le garantiza el acceso a la información y a documentación oficiales, al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso, el derecho de réplica «en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales» y el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Finalmente, al reseñar las funciones del Consejo Nacional Electoral (artículo 265°), la Constitución le asigna —entre otras más— las siguientes atribuciones:

a) Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las dis-

posiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

- b) Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, y
- c) Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

Estas disposiciones constitucionales han sido desarrolladas en la Ley N° 130 del 23 de marzo de 1994, denominada «Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos», que se encarga de regular la financiación pública y las campañas electorales.¹⁹ En primer lugar la norma distingue entre la divulgación política, que pueden realizar los partidos y movimientos políticos —y también movimientos sociales significativos— para promover y difundir sus principios, programas y realizaciones frente a los diversos asuntos de interés nacional, en cualquier tiempo; y la propaganda electoral, que realizan con la finalidad de promover cargos de elección popular y obtener una votación favorable, en los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. Desde esa perspectiva, el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, que corre a cargo del Presupuesto General de la República a través de un fondo asignado al Consejo Nacional Electoral, tiene tres modalidades:

- a) En forma permanente, para difundir programas de divulgación política, en cuyo caso el 60% de los espacios se distribuirá en proporción a los escaños que los partidos o movimientos tengan en la Cámara de Representantes;
- b) Dentro de los 30 días anteriores a la elección presidencial y, en caso de segunda vuelta, con derecho a realizar —por petición conjunta— dos debates de 60 minutos para cada uno, y

¹⁸ Cfr. Los diversos proyectos de reforma que figuran como apéndice de Centro Colombiano de Estudios Constitucionales, *Constitucionalistas ante la Constituyente*, Editorial Temis; Santa Fe de Bogotá, 1990.

¹⁹ Cfr. República de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Compilación. Normas Electorales*, Santa Fe de Bogotá, julio de 1994, p. 7 y ss. Las normas sobre acceso a los medios de comunicación, encuestas, franquicia postal y propaganda contratada en general, figuran en el Título IV (artículos 22°-31°).

- c) Dentro de los 30 días anteriores a la elección de diputados y senadores.

Y respecto a los medios de comunicación de concesión privada, la Ley 130 ha previsto algunos límites. Al Consejo Nacional Electoral le corresponde señalar el máximo de cuñas radiales, de avisos o de vallas publicitarias que podrá contratar cada partido o candidato individual a las corporaciones públicas (artículo 28°). Según el medio escogido, hay las siguientes cuatro modalidades:

- a) Los concesionarios de televisión podrán contratar con partidos, movimientos o candidatos independientes, exclusivamente para la elección presidencial y dentro de los 30 días previos a la misma, en los espacios y por el tiempo límite que determinara el Consejo Nacional de Televisión;
- b) Los concesionarios de servicios de radiodifusión y los periódicos que acepten publicidad política deben hacerlo «en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten» y, durante los 60 días previos al debate electoral, los concesionarios de frecuencias de radio están obligados a transmitir la propaganda política «a una tarifa inferior a la mitad de la comercial», que es la que ha regido en los seis meses anteriores al referido debate;
- c) Durante la campaña electoral, para garantizar la neutralidad e imparcialidad de la información en los noticieros y espacios de opinión en televisión, se les obliga a mantener el pluralismo y el equilibrio informativo y se les prohíbe presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña, y
- d) El derecho a réplica de la oposición, en virtud del cual todos los partidos y movimientos que no participen en el gobierno tienen derecho a réplica frente a tergiversaciones graves y evidentes o frente a ataques públicos proferidos por el presidente de la República, los ministros o los jefes de los departamentos administrativos, si han utilizado esos medios. En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer ese derecho, podrá responder en forma oportuna y con tiempo, medio y espacio «por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio» y que le garanticen una amplia difusión (artículo 35°).

4. ACCESO LIBRE CON TOPES: COSTA RICA

El artículo 96° de la Constitución de Costa Rica (1949) es muy específico en torno a los mecanismos de financiación pública y a la distribución de los bonos de «deuda pública»: limita la contribución total (2% del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores), establece la distribución en proporción a los votos obtenidos, siempre y cuando sobrepasen el 5% de los sufragios y obliga a los partidos que reciben aporte del Estado, a presentar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Nada ofrece, en principio, respecto al uso de los medios de comunicación en época electoral, materia que fue regulada por el Código Electoral costarricense. En efecto, en julio de 1973 y en mayo de 1988 se introdujeron nuevas disposiciones al artículo 85° del Código Electoral (vigente desde 1952) para garantizar, a través de límites al uso y a las tarifas de los medios de comunicación, un acceso más equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación.²⁰ Dichas normas son las siguientes:

- a) Las empresas de radio y las de televisión, así como los periódicos y las imprentas que deseen prestar servicios de propaganda electoral, deben «garantizar igualdad de condiciones para todos los partidos políticos». Para el efecto, están obligados a inscribirse ante el Tribunal Supremo de Elecciones, indicando su horario y su tarifa de servicio, que no podrá exceder del promedio de la tarifa cobrada en los doce meses anteriores. Todas estas empresas autorizadas deberán entregar copia de los textos escritos que se reciban, impriman o publiquen, al referido Tribunal;
- b) La propaganda electoral de cada partido está limitada a no más de 10 minutos diarios por canal de televisión (5 minutos para cortos propagandísticos y otros 5 para exposiciones sobre el programa de gobierno, sea del candidato o de quien el partido designe), no más de una página por edición (o su equivalente en centímetros

²⁰ Cfr. República de Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Código Electoral y otras disposiciones conexas*, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1993, pp. 87-88.

El acceso de los partidos a los medios de comunicación social

cuadrados) y, en cada emisora de radio, hasta 10 minutos diarios para cortos comerciales y hasta 30 minutos para exposiciones sobre el programa de gobierno, a cargo del candidato o de otro representante del partido. Ninguno de estos topes es acumulable. Si el partido no lo usa en el día, sencillamente lo pierde, y

- c) No hay propaganda, ni manifestación alguna, en los últimos dos días. Sin embargo, en la última semana previa a la elección, y sólo por espacio de dos días, los partidos podrán publicar un máximo de cuatro páginas por edición para exponer aspectos relativos a su programa de gobierno.

5. ACCESO MIXTO CON TOPES: BOLIVIA

La regulación en Bolivia es algo parecida a la de Costa Rica, sólo que incluye la distribución gratuita de espacios en los medios de comunicación estatal. No hay, a nivel constitucional, una norma que refleje el acceso de los partidos a los medios de comunicación, que también —en el caso de los medios de propiedad privada— se rige por el sistema de topes. Todo ello se regula a través de la Ley Electoral,²¹ que obliga a los medios estatales de comunicación a otorgar, «a partir de la convocatoria de las elecciones, en forma gratuita y permanente, tiempo igual, dentro de los mismos horarios, a los partidos y/o candidatos postulados por ellos o por alianzas políticas, a cuyo efecto el orden de presentación de los espacios será sorteado» (artículo 98°). Además, respecto a los medios privados, la Ley Electoral hace responsable a las empresas de comunicación que difundan propaganda que contenga agravios o injurias (artículo 100°) y obliga a todos los medios de comunicación a inscribir sus tarifas en las Cortes Departamentales Electorales, que no podrán ser superiores a las establecidas con anterioridad para la publicidad comercial (artículo 106°). Respecto a los «espacios máximos de publicidad» (artículo 102°), cada partido o alianza de partidos debe limitar su propaganda a no más de 10 minutos diarios en cada

canal de televisión (nacional, departamental o local), no más de 15 minutos diarios en una emisora radial (nacional, departamental o local) y a no más de 4 páginas semanales por periódico de circulación nacional y departamental.

6. ACCESO CONTROLADO: ECUADOR

En Ecuador, para garantizar la igualdad de oportunidades entre los diversos partidos políticos, la Ley de Elecciones afirma el principio de igualdad en la distribución de los espacios en televisión, radio o prensa escrita, bajo el criterio del «control de la propaganda electoral». Textualmente: «Con el propósito de que en las elecciones los partidos y las alianzas electorales que intervengan dispongan de iguales oportunidades para la promoción de sus candidaturas, se establece el control de la propaganda electoral a través de los espacios y los tiempos que usen en la prensa, la televisión y la radio» (artículo 105°). Para el efecto, el Tribunal Supremo Electoral debe reglamentar en detalle el control de la propaganda electoral y organizar bajo su dependencia un departamento especial, encargado de ejercer este control (artículo 107°). Los medios de comunicación deben remitirle un listado de las tarifas vigentes para su publicación comercial. La Ley de Elecciones ha previsto topes o espacios máximos, para cada partido o alianza electoral: 10 minutos diarios de televisión en todos los canales de televisión (emisión nacional o regional), 20 minutos diarios por cada radioemisora nacional y 10 minutos diarios por cada radioemisora regional y no más de media página por edición diaria (o su equivalente en pulgadas).

7. ACCESO DESCONTROLADO: PERÚ

En el Perú, a diferencia de otros países latinoamericanos, la Constitución actual (1993) ha implicado un ligero retroceso respecto a la Carta anterior. En efecto, la Constitución de 1979 reconocía en sendos artículos la imparcialidad del Estado y el «acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores» (artículo 70°), así como,

²¹ Cfr. República de Bolivia. Corte Nacional Electoral. *Ley Electoral*, La Paz, 1993, p. 40 y ss.

en norma posterior, expresamente referida a «las campañas electorales», se añadía que «los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado» (artículo 71°). Como es obvio, un artículo regulaba el acceso permanente —en cualquier tiempo— de los partidos representados en el parlamento a los medios de comunicación estatal y el otro regulaba el acceso de los partidos inscritos en la contienda electoral, que obedecería —como es obvio— a una distinta regulación. Lamentablemente, el primer artículo quedó incumplido, en virtud de una interpretación restrictiva, que hizo creer que ambos eran reiterativos o, en el mejor de los casos, complementarios. Es así que la Carta de 1993 reduce los dos artículos a un sola frase, que se limita a reconocerle a los partidos y movimientos políticos «el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general» (artículo 35°), sin referencia —siquiera— a la campaña electoral, lo cual permitiría suponer que se trata de un acceso permanente, que la ley electoral podría distinguir o desarrollar.²² Por esa razón, se conserva la regulación tradicional en el canal estatal: durante los 30 días previos a la elección, se distribuyen 30 minutos diarios entre los diversos partidos. Lo delicado aquí es que los medios de comunicación estatal no tienen ninguna significación en cuanto rating y lectoría y la legislación electoral peruana deja a la libre contratación la propaganda electoral en los medios privados de comunicación, sin topes ni espacios máximos, provocando gruesas y evidentes inequidades. En cierto modo, y no obstante su enunciado constitucional, se parece al «acceso opacado» de Argentina, con la salvedad que Argentina tiene un fondo especial para la financiación pública de los gastos electorales y Perú carece —además— de financiación pública directa.

8. OTROS CASOS

Brasil tiene un régimen cercano al de Chile, en cuanto prohíbe la propaganda contratada y obliga a

los medios de comunicación a transmitir dos horas diarias gratis, que se distribuirán entre los diversos partidos, según su representación en el parlamento. Ello parece derivarse de la propia Constitución, cuyo artículo 17, parágrafo IV, inciso 3°, señala: «Los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo partidario y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en la forma de la ley». Más bien, en la prensa escrita sí se permite propaganda contratada, aunque con topes establecidos. Sin embargo, todo ello es visto como una fórmula para repotenciar el rol de los partidos, congruente con el precepto constitucional que indica que nadie puede ser elegido miembro del Congreso o del Poder Ejecutivo si no pertenece a un partido. Dallari, al criticar la consagración de la partidocracia en Brasil, piensa que se le ha sumado como mecanismo constitucional la concesión a los partidos de «tiempo gratis en la televisión, sin pago alguno, en la víspera de las elecciones y, como resulta obvio, son las direcciones partidistas las que deciden quién va a usar ese tiempo».²³

Quizás México es el más avanzado de los regímenes de acceso, en virtud de las sucesivas reformas, plasmadas en sus principios cardinales en el artículo 41 de la Constitución, que reconoce a los partidos el «derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley». Estaría en la línea del régimen colombiano: acceso plural y permanente.

La Constitución de Panamá establece que los partidos políticos «tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre y a recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no se refieran a relaciones diplomáticas reservadas» (artículo 134°). Desde esa óptica, el artículo 166 de la Ley Electoral panameña ordena al Tribunal a reglamentar el acceso de los partidos a los medios de comunicación del Estado «en igualdad de condiciones», aunque permitiendo a los partidos

²² Al respecto, véase nuestro trabajo: «La relativización constitucional de los partidos políticos», en *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1995, pp. 55-63.

²³ De Abrau Dallari, Dalmo, «Partidos y elecciones en el Brasil», en Vanossi, Jorge Reinaldo y otros, *Legislación Electoral Comparada*, Capel/ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la República Oriental del Uruguay, San José de Costa Rica, 1988, p. 140.

El acceso de los partidos a los medios de comunicación social

dedicar esos espacios a la difusión de «propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político». En cuanto a los medios de comunicación privados, el artículo 167° de la Ley Electoral los obliga a brindar sus servicios a los partidos con un descuento mínimo del 25% respecto a la tarifa comercial de los últimos doce meses.

En Venezuela, pese a que no hay expresa referencia constitucional al acceso de los medios ni al propio financiamiento, ha previsto un sistema complementario, aun cuando los medios de comunicación estatales sólo son empleados en la elección presidencial (al igual que en República Dominicana), según lo dispone el artículo 175° de la Ley Orgáni-

ca del Sufragio: «Los medios oficiales de comunicación social otorgarán gratuitamente, tiempo igual y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales presentados por los partidos con representación en el Consejo Supremo Electoral, a cuyo efecto los espacios se sortearán entre éstos cada mes». ²⁴ Respecto a la propaganda en medios privados, el Consejo Supremo Electoral reserva una partida especial para contratar espacios en forma equitativa, siempre que los partidos hayan superado el 5% de los votos válidos en las elecciones inmediatamente anteriores. Además, hay un fondo adicional que el Consejo entrega directamente a los partidos, esta vez sí en proporción a la votación obtenida a nivel nacional en la Cámara de Diputados.



²⁴ Cfr. Ley Orgánica del Sufragio, en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 4.918, Caracas, 2 de junio de 1995.