



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”

Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS DERECHOS

FUNDAMENTALES

TESIS

PRESENTADA POR:

Bach. KLEIBER ROSENDO VARGAS PACOSONCO

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

PUNO, PERÚ

2023



DEDICATORIA

A Dios, mi Familia, mis amigos y a la vida.

Pero algo nos hicieron cuando más indefensos éramos; yo recuerdo muchas cosas, pero dicen que más peligrosas son aquellas de las que no nos acordamos.

José María Arguedas

Kleiber Rosendo Vargas Pacosonco



AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Rosario Viviana Canal Alata; por haber dirigido y asesorado el presente trabajo de investigación.

Al Abg. Jesús Leonidas Oswaldo Belón Frisancho: Presidente de Jurado.

Al Dr. Juan Casazola Ccama: Primer Miembro de Jurado.

Al Dr. René Raúl Deza Colque: Segundo Miembro de Jurado.

Kleiber Rosendo Vargas Pacosonco



ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE FIGURAS

LISTA DE ACRÓNIMOS

RESUMEN 11

ABSTRACT..... 12

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 13

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA 18

1.2.1. Pregunta general..... 18

1.2.2. Preguntas específicas 18

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA 18

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN 24

1.4.1. Objetivo general 24

1.4.2. Objetivos específicos 24

CAPÍTULO II

REVISIÓN DE LITERATURA



2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	26
2.1.1. A nivel regional.....	26
2.1.2. A nivel nacional	28
2.1.3. A nivel internacional	29
2.2. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	32
2.2.1. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación.....	32
2.2.1.1. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación en el Perú	32
2.2.1.2. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación en el Derecho Internacional	35
2.2.2. Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”	38
2.2.3. Derechos fundamentales	40
2.2.3.1. Derecho a la libertad de expresión.....	44
2.2.3.2. Derecho a la libertad de información.....	47
2.2.3.3. Derecho a la libertad de contratación	50
2.2.3.4. Derecho a la igualdad	53
2.2.3.5. Derecho a la no discriminación	55
2.2.4. Derechos Humanos	58

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. DISEÑO METODOLÓGICO	64
3.1.1. Diseño de la investigación	64



3.1.2. Método de investigación	65
3.1.3. Tipo de investigación	66
3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA DE INVESTIGACIÓN	67
3.2.1. Población.....	67
3.2.2. Muestra.....	67
3.3. TÉCNICAS.....	70
3.4. INSTRUMENTOS.....	70

CAPÍTULO IV

RESULTADO Y DISCUSIÓN

4.1. JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA DE APROBAR LA MODIFICATORIA DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	73
4.2. ANALIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE VULNERAN A PARTIR DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	81
4.2.1. Sobre el derecho a la libertad de expresión.....	81
4.2.2. Sobre el derecho a la libertad de información.....	85
4.2.3. Sobre el derecho a la libertad de contratación	90
4.2.4. Sobre el derecho a la igualdad	96
4.2.5. Sobre el derecho a la no discriminación	105



4.3. PROPONER LA MODIFICATORIA DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	109
V. CONCLUSIONES	112
VI. RECOMENDACIONES	116
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
ANEXOS	131

Área: Ciencias Sociales

Línea de investigación: Derecho

Sub Línea: Derechos Humanos y Derecho Constitucional

Tema: Teoría General de los Derechos Fundamentales

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 04 de enero del 2023.



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Función que cumplen los medios de comunicación.....	75
Tabla 2.	Nueva ley que regule a los medios de comunicación	110



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Gasto en publicidad estatal Sagasti y Castillo.....	17
Figura 2.	Ciudadanos encuestados.....	69
Figura 3.	Ciudadanos que conocen la Ley N°28874.....	74
Figura 4.	Gastos del Estado en medios de comunicación (2009 a 2018)	90
Figura 5.	Proyección de peruanos que tienen acceso a internet.....	97
Figura 6.	Hogares con acceso a radio	100
Figura 7.	Hogares con acceso a televisor.....	101
Figura 8.	Población de 6 años y más que hace uso de Internet.....	102
Figura 9.	Población de 6 años y más de edad que hace uso de Internet	103
Figura 10.	Población de 6 años y más que hace uso de Internet “Edad”	104
Figura 11.	Población de 6 años y más que hace uso de Internet “Educación” .	105
Figura 12.	Beto Ortiz imita vestimenta de Pedro Castillo	107



LISTA DE ACRÓNIMOS

CC : Código Civil

ART : Artículo

INC : Inciso

CIDH : Corte Interamericana de Derechos Humanos

TC : Tribunal Constitucional

CADH: Comisión Americana de Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos

CPP : Constitución Política del Perú



RESUMEN

La presente investigación consideró como objetivo determinar la necesidad de la modificación de la Ley N° 28874, ley que regula la publicidad estatal en los medios de comunicación en una coyuntura atípica ocasionada por la actual situación social, económica y política del Perú, la misma que tuvo como una de sus consecuencias en el ámbito del Estado peruano la discusión del rol que cumplen de los medios de comunicación, la investigación utilizó el diseño de investigación jurídico dogmática (estudio de las instituciones jurídicas), con enfoque cualitativo, también denominada investigación jurídico formal que corresponde a la investigación dogmática (estudio de la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico), las técnicas que se utilizaron responden a la observación documental (ficha de registro), la entrevista (guía de entrevista semiestructurada) y la encuesta (guía de cuestionario). Las variables de estudio que se evaluaron son la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y los Derechos Fundamentales. Se concluye el estudio afirmando la necesidad de la modificación de la Ley N° 28874, debido a que no protegen, desarrollan ni delimitan adecuadamente el Derecho a la Libertad de Expresión, de Información, de Contratación, de Igualdad y No Discriminación.

Palabras clave: Derechos fundamentales, Ley, Libertad de expresión, Libertad de información y Medios de comunicación.



ABSTRACT

The objective of this research was to determine the need to modify Law No. 28874, a law that regulates state advertising in the media in an atypical situation caused by the current social, economic and political situation in Peru, the same that had As one of its consequences in the field of the Peruvian State, the discussion of the role played by the media, the research used the dogmatic legal research design (study of legal institutions), with a qualitative approach, also called formal legal research that corresponds to the dogmatic investigation (study of the legal norm and the legal normative order), the techniques that were used respond to the documentary observation (registration form), the interview (semi-structured interview guide) and the survey (survey guide) . The study variables that were evaluated are Law No. 28874 "Law that regulates state advertising" and Fundamental Rights. The study is concluded by affirming the need to modify Law No. 28874, because they do not adequately protect, develop or delimit the Right to Freedom of Expression, Information, Hiring, Equality and Non-Discrimination.

Keywords: Fundamental rights, Law, Freedom of expression, Freedom of information and Media.



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Perú se vive una etapa muy complicada en el ámbito político y social, lo cual provoca un nivel de inestabilidad económica, ocasionada por los medios de prensa influyentes de nuestro país, según las investigaciones de Mejia et al., (2020) los participantes de la investigación percibieron que las redes sociales (64 %) y la televisión (57%) exageraban la información que transmiten generando el aumento de la percepción de miedo a posibles hechos que afecten su tranquilidad, se ha evidenciado que, durante el último semestre del año 2020, las noticias e informaciones de los medios de comunicación cada día son menos veraces, tal y como ocurrió el domingo 05 de diciembre del 2021, dónde el programa denominado Cuarto Poder, promocionó la emisión de una nota periodística que podría haber ocasionado la vacancia del actual presidente Pedro Castillo Terrones, hecho que fue calificado como una estafa periodística.

La Ley N° 28874, ley que regula la publicidad estatal, tiene como objetivos, establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del gobierno nacional, regional y local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión, además, fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad (Perú, 2006), ley que fue materia de investigación en relación a su correspondencia a los derechos fundamentales considerados en el artículo 2, inciso 4 de la CPP, tales como el derecho a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización



ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley, además el inciso 7, que menciona el derecho al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar así como a la voz y a la imagen propias (Congreso Constituyente Democrático, 1993) y otros derechos que fueron analizados en el transcurso de la presente tesis.

Uno de los antecedentes que presentamos en esta sección se refiere a la investigación de Gutiérrez Gómez (2007), quien desarrollo la tesis titulada “La veracidad informativa como exigencia constitucional al ejercicio de la libertad de información de los medios periodísticos”, donde se llegó a diversas conclusiones, sin embargo mencionaremos una de las más relevantes que dice: “En la actualidad, los medios periodísticos poseen un enorme impacto sobre la población... lo cual contribuye a formar grupos de opinión y fortalecer los valores sociales. No obstante, lo anterior, los medios periodísticos pueden también generar desconocimiento y una percepción incorrecta de ciertos temas y de la vida de ciertas personas, cuando sus propietarios así lo deciden. Las consecuencias de esta acción son el daño a los derechos al honor, a la intimidad y a la voz e imagen propia, así como el debilitamiento del derecho de la población a recibir información adecuada”.

En el año 2021, uno de los temas más controversiales a nivel nacional, a nivel del poder ejecutivo y una parte del poder legislativo, fue la posibilidad de modificar y/o actualizar la ley que regula la publicidad estatal en los medios de comunicación, frente a esta posible modificación y/o actualización se encuentran los medios de comunicación (en su gran mayoría medios de cobertura nacional), que ante cualquier indicio de esta posibilidad reaccionan mencionando que se les quiere impedir su derecho a la información, a la libertad de opinión, y otros derechos conexos que caracterizan su función, sin embargo, en muchos casos se puede evidenciar, que lo único que lo medios de comunicación buscan resguardar son sus ingresos económicos que reciben por parte



del Estado, para muestra de ello se puede mencionar los 2.700 millones de soles recaudados entre los años 2009 y 2018 (Ledezma, 2018) y los 373 millones de soles que se gastaron entre el 2020 y 2021 (años de la pandemia) y que de eso el 75% de ese monto fue a parar a manos de los grandes medios (Cabrera, 2022), por este motivo en la presente investigación analizamos la Ley N° 28874 (Ley que regula la publicidad estatal) y su correspondencia con los derechos fundamentales.

El contexto de estudio de la presente investigación se enmarca fundamentalmente en el territorio peruano, aunque este problema de regulación de los medios de comunicación es una discusión internacional, en esta ocasión nos enfocaremos en la normatividad peruana y su repercusión en el ámbito de los medios de comunicación y por ende en la sociedad en general.

El periodo de investigación, se enfoca fundamentalmente entre el año 2018 (fecha en que se aprobó la Ley N° 30793 – ley que regulaba el gasto de publicidad del Estado Peruano “Ley Mulder o Antimermelera”) y el 2022, a pesar de que la Ley N° 28874 que rige nuestro sistema normativo desde el año 2006, este tema de controlar el gasto estatal en medios de comunicación tomó mayor realce en los últimos 5 años, motivo por el que nos enfocaremos en ese periodo.

Este problema de investigación involucra a las entidades y dependencias que conforman el gobierno central, regional, local, además a los medios de comunicación públicos y privados, ya que la Ley N° 28874 recae directamente sobre estos entes jurídicos, aunque es necesario incluir a la sociedad peruana en su conjunto. Ésta investigación cuenta con las siguientes variables de estudio, la primera se refiere a la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y la segunda, a los Derechos Fundamentales, por este motivo se buscó determinar la correspondencia entre ellas.



El problema que se buscó superar fue determinar si en realidad la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”, responde a los Derechos Fundamentales o en su defecto determinar la necesidad de su modificación, para establecer una nueva Ley que regule adecuadamente la inversión de la publicidad estatal en los medios de comunicación y que ésta respete plenamente los derechos fundamentales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2011), menciona, en cuanto a la falta de regulación de la publicidad estatal, que:

13. (...) el problema persiste en muchos países de la región. Si bien se ha avanzado con algunas reformas legales y buenas prácticas, en la mayoría de los países de las Américas subsiste una falta de regulación que favorece la discrecionalidad en la distribución de presupuestos publicitarios estatales que en algunos casos se miden en millones de dólares. Ello fue señalado por diversas organizaciones de la sociedad civil de la región en una audiencia llevada a cabo ante la CIDH el 29 de octubre de 2010 en Washington D.C.¹⁹. Allí se indicó que la falta de regulación adecuada es la principal causa de que los presupuestos publicitarios puedan ser utilizados para influir en los contenidos de los medios de comunicación.

21. (...) esa falta de normativa puede "crear riesgos de una facultad discrecional excesiva en los órganos que toman las decisiones, [lo] que pueda dar lugar a asignaciones discriminatorias de la publicidad oficial. (CIDH, 2011)

Además, en la etapa de la pandemia (desde marzo del 2020), las elecciones generales del Perú (11 de abril y 6 de junio de 2021) y el inicio del Gobierno del Presidente Pedro Castillo Terrones (28 de julio de 2021), tomó nuevamente intensidad la discusión sobre la regulación de los medios de comunicación al igual que en el año 2018 cuando se aprobó la controversial Ley N° 30793 (Ley Mulder), esta controversia es

importante y actual en la sociedad peruana, debido a la incertidumbre política, económica y sanitaria causada por la pandemia, por ello es importante analizar el rol que cumplen los medios de comunicación frente a la realidad nacional.

El gasto de publicidad estatal se incrementó en 54 % en los cinco primeros meses de gobierno del ex presidente Pedro Castillo, en comparación con su antecesor el ex presidente Francisco Sagasti. Entre agosto y diciembre de 2021 el gobierno nacional sumó un gasto de publicidad que superó los 75,6 millones de soles, monto que es el 54% superior a los 49,2 millones de soles del mismo período del 2020 que Francisco Sagasti gastó. Esta inversión que realizó el ex presidente Pedro Castillo se enfocó en publicidad en el extranjero, con el propósito de promocionar al Perú como destino turístico. (Foros Perú, 2022)

Figura 1.

Gasto en publicidad estatal Sagasti y Castillo

	2020	2021	Variación %	Variación S/
agosto	4827109	7139175	48%	2312066
setiembre	5599928	2318677	-59%	-3281251
octubre	4035345	2137101	-47%	-1898244
noviembre	3623497	7231581	100%	3608084
diciembre	31134420	56789279	82%	25654859
Total	49220299	75615813	54%	26395514

FUENTE: Portal de transparencia económica del MEF
ELABORACIÓN: Gestión

Nota. La figura muestra la comparación de los gastos realizados de agosto a diciembre en publicidad estatal en el gobierno del ex presidente Francisco Sagasti (2020) y el ex presidente Pedro Castillo (2021).



Por todo lo presentado y manifestado, se propuso la siguiente pregunta de investigación ¿Es necesaria la modificación de la ley que regula la inversión en publicidad que realiza el Estado en los medios de comunicación?

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. Pregunta general

¿Es necesaria la modificación de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?

1.2.2. Preguntas específicas

- ¿Es importante modificar la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?
- ¿La Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación vulnera alguno de los derechos fundamentales?
- ¿Es posible plantear la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley N° 28874 que regula la publicidad estatal y su respectiva modificatoria Ley N° 31515, son muy escuetas y no se encuentran reglamentadas hasta la actualidad (noviembre del año 2022), además no prevé consideración alguna del derecho al acceso universal al internet, situación que no es adecuada si se tiene en cuenta que en el Perú un



gran porcentaje de personas no tiene acceso al internet y en consecuencia a los medios de comunicación nacionales e internacionales. (Oseda, 2020)

Para la justificación del proyecto, vale recordar que, cuando los medios terminan en manos de unos pocos plutócratas, la desigualdad puede influenciar toda la narrativa de la sociedad (Henríquez & Von Wolfersdorff, 2019). Un aspecto importante que se tiene en esta investigación es enmarcar la definición de la publicidad estatal u oficial, que en Panamá se define como un vehículo de mediación social con que cuentan los gobiernos democráticos para establecer una relación de contacto cercano entre el aparato estatal y los ciudadanos, con el propósito que éstos se informen, entiendan y puedan utilizar satisfactoriamente los servicios públicos que están disponibles (Solano, 2018). Además, de acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “es publicidad estatal toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte” (CIDH, 2012).

La propuesta de Ley del señor Mauricio Mulder fue presentada el 15 de noviembre del 2017 (proyecto de ley 2133-2017), la cual planteó prohibir la publicidad estatal en medios privados, sin embargo el artículo 2, brindaba una propuesta interesante, que planteaba que las entidades públicas usen las diversas redes sociales para lograr suficiente alcance en la población (Ortiz de Zevallos, 2018), fue una Ley que permitió poner en debate el tema a nivel nacional, frente a la regulación de la publicidad estatal donde se aprecia un importante volumen de gasto por parte del Estado, lo que evidencia la necesidad imperiosa de fijar los criterios de fiscalización.

Ortiz de Zevallos (2018), manifestó que, prohibirle al Estado publicitar en medios privados es un despropósito, debido a que los medios de comunicación estatales como



TV Perú y Radio Nacional, además de las redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube, no permiten llegar a un sector extenso de la población, por la poca audiencia y acceso al internet que tiene la sociedad peruana. Cabe señalar, que en la actualidad las redes sociales son el principal medio por el cual los ciudadanos acceden a diversos tipos de información, hecho que lo podemos corroborar con la presente investigación en la que un total del 76.3% (156 personas), mencionaron que su principal fuente de información son las redes sociales, por ello este trabajo académico permitirá analizar y proponer algunas modificaciones a la Ley materia de estudio, en referencia al acceso a información mediante las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación).

El gasto que realizaron los gobiernos en publicidad estatal, en algunos casos fueron excesivos, por ello mostramos la siguiente información del Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), donde en veinte meses, se desembolsó algo más de S/. 570 millones en avisaje publicitario (Ollanta Humala gastó S/. 900 millones en cinco años). Lo más llamativo de esta cifra, es que los montos de gasto aumentaron en fechas específicas (primer y segundo proceso de vacancia presidencial entre diciembre del 2017 y marzo el 2018). El grueso de pagos por publicidad se distribuyó entre doce (12) conglomerados mediáticos del país. Todos de Lima. “Puede ser que algún sector se haya excedido [en el gasto de publicidad], ese es un tema de análisis, pero lo que no se puede hacer es limitar la necesidad de información que el Gobierno tiene que dar a la población”, señaló el presidente Martín Vizcarra, sentando así su posición en contra de la norma (Sumaria Del Campo, 2018), lo que permite analizar este problema de investigación, en referencia al control que se realiza y como mejorar en los gastos del erario público.

Morales (2018), refirió que, el congresista Mauricio Mulder sustentó su proyecto el 5 de diciembre del 2017, señalando que durante el gobierno de Alan García se gastaron 388 millones de soles y en la gestión de Ollanta Humala 764 millones; todo en publicidad



estatal en medios privados. Al realizar un análisis, se debe mencionar que se debe usar mejor el dinero de los peruanos que se invierte en publicidad estatal, con el objetivo de que el Estado «no influya en el pensamiento libre que debe tener la prensa».

La Ley que propuso la regulación del gasto público en los medios privados, publicada el 18 de junio del 2018, pudo evidenciar en las redes sociales respaldo por un gran caudal de la población, por ello es necesario mencionar que el despilfarro es real. Un diario local tuvo acceso a documentos oficiales de la Secretaría General de la PCM, que corroboran un gasto total de S/. 571.564,406 en publicidad estatal desde el 28 de julio de 2016. Es decir, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski gastó más de un millón de soles diarios por este concepto (Morales, 2018), para congresistas de diversas bancadas, un gran sector de la población peruana y la mayoría de entrevistados para esta investigación, la iniciativa de plantear un debate sobre el control de la publicidad estatal (Ley Mulder, como antecedente) ha abierto la puerta para un debate técnico sobre la mejor manera de minimizar los riesgos de un mal manejo de la publicidad estatal (Meneses, Miró y Villacorta, 2018).

La Ley N° 30793 (Ley Mulder publicada en junio del 2018), planteaba que las entidades públicas podrían publicitar “únicamente” en medios de comunicación del Estado (Rodríguez, 2018), lo que generó en esa etapa una gran polémica alrededor de temas de libertad de expresión (Pozo, 2018), pero el gran problema, desde nuestro punto de vista, no se centra en la libertad de expresión, sino que se fundamenta en intereses privados frente a los miles de millones de soles que dejarían o dejaron de percibir los medios de comunicación privados de la capital. Además, es necesario remarcar que la libertad de expresión, por muchos periodistas ha sido confundida como un derecho a difamar y con ello dañar la imagen y el honor de distintas personas.



El debate generado en junio del 2018, concluyó “aparentemente” el lunes 22 de octubre de ese mismo año, con la tan esperada sentencia de inconstitucionalidad sobre la Ley N° 30793, el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra la referida norma, al constatar la vulneración de los derechos de libertad de información y libertad de contratación, al principio de legalidad en materia penal y al bloque de constitucionalidad de los decretos de urgencia (La Ley, 2018), sin embargo, esta sentencia no se pronunció negativamente sobre la libertad de expresión, sobre el derecho a la no discriminación y otros derechos fundamentales materia de presentación en esta investigación, lo que nos permite continuar con el estudio, debate y análisis frente al gasto que realiza el Estado en publicidad.

Blume (2018), frente a la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad mencionó que, "el tema de fondo y central es el derecho a la información, y hemos considerado que este es un derecho que hace al núcleo mismo del Estado constitucional. [...] Y en el Estado democrático hay que garantizar que el pueblo tenga acceso amplio, libre y completo a la información, sobre todo que el Estado produce y brinda, porque eso garantiza el derecho a la participación ciudadana y garantiza el ejercicio de los derechos políticos”.

Los derechos fundamentales desarrollados en la presente investigación son diversos, pero en esta sección que nos permite justificar la elección del presente tema de investigación, trataremos de enfocarlos en el derecho a la igualdad y no discriminación, en referencia al primer derecho, en el caso de la publicidad estatal, el derecho a la igualdad supone que el Estado: (a) no discrimine al momento de contratar con los medios; y, (b) garantice su difusión a toda persona por igual (Monge y Vargas 2018), no obstante, a pesar del reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación, en la actualidad frente al acceso a la información se generan situaciones de trato discriminatorio en razón



de la diferencia de las personas, ya que no todas las personas tienen las mismas posibilidades ni oportunidades económicas, ahora, en referencia al derecho a la no discriminación, se puede mencionar que un gran sector de la población no tiene acceso a líneas de comunicación, tales como la Radio, la TV ni el acceso a Internet.

Ledesma (2018), exmagistrada del Tribunal Constitucional (TC), reveló que: “en nueve años (2009 al 2018), el Estado gastó más de 2,700 millones de soles solo en publicidad estatal”, dinero que fue entregado a beneficio de conocidos conglomerados mediáticos de la capital, además mencionó que una norma que regule la publicidad estatal era válida y ayudaba al fortalecimiento de los medios de prensa con los que cuenta el sector público, por esta razón lamentó que se prefiera gastar seis veces el presupuesto del Instituto de Radio y Televisión (IRTP) en publicidad en los medios privados sin invertir en mejorar la capacidad de transmisión del canal y de la radio estatales, que puedan asumir una mejor tarea de difusión de las actividades y campañas del sector público.

El Estado puede realizar publicidad en medios privados únicamente sobre temas de salud, educación y desastres naturales, además los pagos que deben realizar deberían de responder a las mismas cantidades que cobran los medios estatales, sin embargo, cada gobierno de turno decide el monto a invertir en los medios de comunicación, que en muchos casos son únicamente inversiones para pagar favores políticos, la información presentada nos manifiesta la necesidad de reflexionar sobre los millones de soles anuales que el Estado invierte en publicidad en medios de comunicación privados, la inversión de cantidades exorbitantes puede sesgar la transparencia de la información que se brinda a los ciudadanos.

En el Perú se tiene la Ley N° 28094 – “Ley de organizaciones políticas”, publicada el 01 de noviembre de 2003, puede referenciar una propuesta que permita que el gasto



que se realiza en publicidad estatal disminuya o en el extremo permita una inversión cero, el artículo 37° de la Ley N° 28094 menciona que: “los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral. El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético” (Perú, 2003), este artículo puede permitir que el Estado peruano emita las leyes necesarias para que los medios de comunicación privados y públicos publiciten la información necesaria sin ocasionar gastos extra, sino que cada comunicado reduzca el impuesto que las empresas de comunicación deben pagar al Estado peruano, pero para ello se necesita que se realice una modificatoria más amplia de la Ley N° 28874 o en su defecto la promulgación de otra ley que la reemplace y responda a las necesidades actuales del Estado peruano, hecho que es el sustento fundamental de la presente investigación.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. Objetivo general

Determinar la necesidad de la modificación de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.

1.4.2. Objetivos específicos

- Justificar la importancia de aprobar la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.
- Analizar los derechos fundamentales que se vulneran a partir de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.



- Proponer la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.



CAPÍTULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Los antecedentes están orientados a los trabajos de investigación similares o que desarrollan alguna de las variables que se trabajaron en la presente tesis, motivo por el cual se recurrió a los repositorios de Tesis (Digitales) de la Universidad Nacional del Altiplano, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Católica del Perú, Universidad San Antonio Abad de Cusco y la Universidad San Agustín de Arequipa, además se incluyeron trabajos publicados en revistas científicas y otras fuentes de búsqueda que permitieron formular cada una de las secciones que componen el presente trabajo investigativo.

2.1.1. A nivel regional

En la Universidad Nacional del Altiplano, Gallegos (2014), sustentó la investigación en el posgrado titulada: "Los mecanismos legales de solución en conflicto entre el derecho a la libertad de expresión e información frente al derecho a la intimidad y dignidad", tema que ha sido concebido para el estudio de la eficacia de las normas, llegando a las siguientes conclusiones, primero que existen normas que contribuyen a regular los conflictos que se presentan entre la libertad de expresión e información frente al derecho a la intimidad y dignidad de las personas, incluido el derecho a la rectificación, y segundo, que existen dificultades y problemas jurídicos que afectan la eficacia de las normas destinadas a resolver las controversias entre tales derechos, debido a la ponderación de cada uno de ellos en las etapas de solución de estos conflictos.



Calsin (2019), sustentó el trabajo de suficiencia profesional titulado “El acceso a la información pública”, estudio que le permitió obtener el título profesional de abogado en la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Universidad Nacional del Altiplano Puno. En este trabajo de suficiencia profesional se llegó a la siguiente conclusión: “la jurisprudencia debe ir plasmando criterios que garanticen su eficacia y completen los alcances de los derechos constitucionales involucrados. Ya que es fundamental, y decisivo, para el futuro de este proceso constitucional, pues no debe olvidarse que su ejercicio supone intentar afianzar transparencia en la gestión de información de instituciones públicas y privadas”.

En la investigación titulada “Percepción acerca del ejercicio de la Libertad de Prensa y Vulnerabilidad de la Dignidad Humana en la ciudad de Puno”, sustentada para obtener el grado académico de abogado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano, desarrollada por Monroy (2021), se analizó la problemática considerando el siguiente problema general: ¿Cómo es la percepción acerca del ejercicio indebido de la “libertad de prensa” y las consecuencias que genera en la vulnerabilidad de la dignidad humana de un implicado que supuestamente es “presunto inocente” en la ciudad de Puno durante el año del 2018?. A partir de lo investigado el autor de la tesis logró obtener la siguiente conclusión: “A partir de un análisis de carácter consolidado, se percibe que el ejercicio indebido de la libertad de prensa se realiza por formas de “titulares” y “primera plana” en los medios de comunicación escrita (Diario Regional Sin Fronteras), también mediante el ejercicio indebido de la libertad de prensa se realiza por medios de comunicación audiovisual televisiva utilizados (Foro Tv), y por medios de comunicación radial (Foro Radio), las mismas que en todos los casos causan consecuencias de carácter psicológico y social.



2.1.2. A nivel nacional

En la Universidad César Vallejo, se sustentó la tesis titulada “La publicidad estatal en los medios de comunicación en el marco de las políticas públicas, 2018”, para optar el grado académico de maestra en gestión pública, dónde se logró obtener la siguiente conclusión, que expresa que las políticas públicas y los medios de comunicación privados sí se vieron afectados con la ley de publicidad estatal (Ley N° 30793) que ocasionó pérdidas económicas, mientras que los medios de comunicación estatal fueron los beneficiados (Melgar, 2018), es decir que este estudio evidenció que una norma que regule adecuadamente la inversión en publicidad que realiza el Estado puede generar consecuencias positivas, como la mejora de los medios de comunicación que están a cargo del dominio estatal.

Calderón, Ascue y Dibós (2020), publicaron el artículo científico nombrado “Ojos que sí ven: la regulación de la publicidad estatal: lecciones desde el Perú y el derecho comparado”, que se difundió mediante la Revista Científica Scielo México. Este escrito concluye que la actual ley que regula la publicidad estatal no se condice con el adecuado entendimiento de los objetivos que debería buscar una ley que regule la publicidad oficial, es decir que la Ley N° 28874 no responde a las verdaderas necesidades y exigencias de la sociedad, pues en muchos casos este tipo de legislación ocasiona la parcialidad de la información y el clientelismo que ocasiona problemas de corrupción que afectan a una sociedad como la nuestra.

En la Escuela de posgrado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Rivera (2018), sustentó la tesis para optar el grado de Doctor en Derecho titulada “La dignidad de la persona humana como valor supremo y el derecho al honor en la legislación civil peruana”, por ello en esta investigación se considera las siguientes conclusiones: la primera menciona que, se ha establecido que la dignidad de la persona humana como



valor supremo, incide significativamente en el derecho al honor en la Legislación Civil Peruana, la segunda manifiesta que, los datos obtenidos como producto del estudio permitieron establecer que la existencia del derecho de inviolabilidad e intangibilidad como persona humana, inciden significativamente en la protección jurídica del Estado a favor de la persona humana, la tercera refirió que, los datos puestos a prueba permitieron determinar que el reconocimiento de los derechos que garantizan la dignidad de la persona humana, incide significativamente en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, la quinta dijo que, los datos obtenidos permitieron establecer a través de la prueba de hipótesis respectiva que la existencia de dignidad humana con libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, incide significativamente en la estimación personal alcanzada a nivel de la sociedad, y la última conclusión manifestó que, se ha establecido que la existencia de manifestación del valor de la persona humana y de su libre desarrollo social, incide significativamente en el derecho a la imagen y reconocimiento alcanzado por la persona.

2.1.3. A nivel internacional

La Revista de la Universidad Nacional de la Plata, publicó el artículo científico titulado “Relación prensa-Estado, consideraciones hacia la regulación de la publicidad oficial en México. Estudio regional”, escrito donde se concluye que, la ausencia histórica de una ley publicitaria en México ha dado pauta a acciones arbitrarias y clientelares del gasto público en cuanto a publicidad se refiere y esto ocurre también en periodos no electorales como en este estudio se corroboró. Han sido el abuso de funciones, tráfico de influencias, colusión y soborno los hechos que desde la prensa han denigrado aún más el panorama de la corrupción en México (Maldonado, 2018), este hecho del clientelismo también lo vivimos en el Perú, en una etapa donde se propuso la vacancia del señor



presidente Vizcarra (año 2020), muchos medios de comunicación privados se opusieron a ésta con el pretexto de la lucha contra la pandemia, fue evidente como la prensa se parcializa a uno u otro sector, según sus intereses particulares, hecho que con esta tesis y con la modificación de la Ley N° 28874 en nuestro país se pueda reducir los márgenes de parcialidad de los medios de comunicación.

Crettaz (2019), publica en la Revista Cuadernos.info el artículo científico denominado “La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios”, donde se concluye que la inversión anual del Estado federal argentino en publicidad oficial (avisos pautados en los espacios mediáticos en los que también se incluyen piezas publicitarias de marcas comerciales) superó ampliamente los 100 millones de dólares por año desde 2007; con posterioridad, alcanzó los 200 millones unas cinco veces y llegó a los 300 millones de dólares en 2014.

En la Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales Fort (2017), redacta el artículo científico intitulado “El fenómeno social del clientelismo en España”, donde manifiesta que en definitiva, no se puede acceder a determinadas posiciones profesionales solamente con trabajo, esfuerzo y honestidad. Se requieren determinadas astucias y conocer los entresijos para poder conseguir determinado estatus, cargo o responsabilidad, conclusión que trae consigo mucha reflexión, ya que según este punto de vista el hecho de la corrupción y el clientelismo es un hecho inherente al ser humano, los gobernantes usan a los medios de comunicación para que defiendan y en algunos casos oculten información que pueda perjudicar al gobierno de turno. La corrupción consiste en el uso de recursos públicos para fines privados, es el caso de muchos presidentes y gobernantes de la República del Perú, quienes aprovechando de su posición en una



instancia de autoridad invirtieron o invierten dinero del Estado en medios de comunicación privados y públicos.

En la Universidad Católica de Colombia, se publicó el trabajo de grado (tesis) titulado “Libertad de expresión: Un estudio jurídico comparado con la doctrina CIDH y la jurisprudencia nacional” desarrollado por Andrade (2013), en esta investigación se obtuvieron las siguientes conclusiones: Primera: el derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental que se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional (Colombia) dentro del artículo 20, de manera especial encontramos fuertemente protegido este derecho cuando se encuentra de por medio el ejercicio de una profesión que requiera de manera directa el uso del derecho a la libertad de expresión como lo es el periodismo ya que protege a estas personas y le brinda herramientas para que continúen expresándose libremente ante la sociedad. Segunda: considero que la violencia contra periodistas es una de las formas más graves de atentar contra el derecho a la libertad de expresión, ya que vulnera el derecho de la persona activa que en este caso es el periodista el cual cumple las funciones de buscar y/o difundir información, por esta razón, Colombia actualmente tiene el programa de protección a periodistas más consolidado de la región. Tercera: el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y al tener esa categoría implica que deberá ceder o absorber otros derechos frente a los cuales puede existir conflicto. De ahí que la sentencia C442/11 ilustrara que todos los discursos no gozan de la misma protección y esto puede depender de la finalidad del discurso y lo que pueda aportar a la sociedad, ya que el mensaje puede entrar en disputa con otros derechos de la misma categoría fundamental.



2.2. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.2.1. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación

2.2.1.1. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación en el Perú

Además, de la Ley N° 28874, existe la norma que contribuye a la regulación de la publicidad realizada en medios de comunicación privados y públicos, nos referimos al Decreto Legislativo N° 691, que entró en vigencia el siete de noviembre de 1991 durante el gobierno del señor Alberto Fujimori Fujimori, que desde nuestra apreciación, es una ley con muchas falencias y que algunos artículos no cumplen sus objetivos, es el caso del artículo 9 que declaraba: “los anuncios televisivos y/o radiofónicos de bebidas de alto grado alcohólico o de tabaco deben estar dirigidos siempre a los adultos, dentro de un horario de diez de la noche a seis de la mañana” (Perú, 1991), sin embargo por intereses particulares este artículo fue modificado por el Artículo 14 del Decreto Legislativo N° 807, publicado el 18-04-96, cuyo texto es el siguiente: "Artículo 9.- Los anuncios televisivos y/o radiofónicos de tabaco deben difundirse dentro de un horario comprendido entre las cero horas y las seis de la mañana”, en relación a este decreto se tiene que revisar sus modificatorias que debiendo mejorar en beneficio de la sociedad, empeoraron su esencia inicial, estos hechos evidentemente benefician a los medios de comunicación, que aprovechan horarios de transmisión de partidos de futbol para emitir propaganda de bebidas alcohólicas, tal es el caso de la propaganda de vinos Santiago Queirolo (en el medio RRP), por ello resulta la siguiente interrogante ¿Las normas que regulan a los medios de comunicación son las adecuadas? Al parecer no.

Frente a una necesidad de aprobar una ley que regule adecuadamente la inversión del Estado en publicidad en los medios de comunicación se planteó el Proyecto de Ley N° 2133-2017-CR en fecha 28 de febrero de 2018, la esencia de este proyecto fue el



artículo 1 que menciona: “A partir de la entrada en vigencia la presente ley, todas las entidades públicas, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los regionales podrán publicitar sus tareas de gestión únicamente en los medios de comunicación del Estado a tarifa de costo” (Perú, 2017), este hecho generó una respuesta inmediata y negativa de toda la prensa concentrada como América Televisión, Latina Televisión, Grupo ATV, Grupo el Comercio, Grupo RPP y demás entidades mediáticas que tildaron a este proyecto de restringir el derecho a la libre expresión, hecho que con una lectura del proyecto de ley se niega inminentemente, además es de público conocimiento que gran parte de la población estaba a favor de su promulgación.

A pesar de toda la “protesta” e influencia de la prensa privada y del poder ejecutivo representado por el Ex Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo (quien observó la ley), el 18 de junio de 2018 en el Diario Oficial el Peruano se publica la Ley N° 30793 – Ley que regula el gasto de publicidad del Estado peruano firmada por el Presidente del Congreso de la República señor Luis Galarreta Velarde, lo fundamental de esta ley se puede resumir con el artículo 3 que dice: “Queda prohibida toda publicidad en medios privados, bajo responsabilidad. No se considera como tal el trabajo periodístico tales como reportajes, entrevistas, conferencias de prensa y similares, las que se pueden desarrollar libremente sin que suponga pago alguno al medio de comunicación. La infracción a este precepto será considerado delito de malversación” (Perú, 2018), la publicación de esta ley indudablemente afectó los intereses económicos de la prensa privada de nuestro país, los que recurrieron a sus influencias políticas en Palacio de Gobierno que inmediatamente presentó la demanda de inconstitucionalidad frente al Tribunal Constitucional, los integrantes de este Organismo Constitucional Autónomo en fecha lunes 22 de octubre emitieron su tan esperada sentencia que declaró fundada en



parte la demanda de inconstitucionalidad contra la referida norma, al constatar la vulneración de los derechos de libertad de información y libertad de contratación, al principio de legalidad en materia penal y al bloque de constitucionalidad de los decretos de urgencia (La Ley, 2018).

En fecha 19 de enero de 2022, con 12 votos a favor y 1 abstención, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República aprobó, un nuevo dictamen de la ley que regula la publicidad estatal en los medios, con lo que queda listo para su debate en un próximo pleno de la representación nacional. Esta nueva propuesta, aprobada en la Comisión de Transportes y Comunicaciones, incorpora varios artículos a la Ley 28874, que busca que aquellas entidades del Estado, que contraten con privados, tengan que darles prioridad a los medios de distritos, provincias y regiones con una programación local no menor de un 50%. (La República, 2022)

Según esta iniciativa, la contratación debe ser directa con los medios de comunicación debidamente autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), sin cargo ni cobro de comisiones. Es decir, que estaría prohibido el cobro de cargos por parte de las agencias de publicidad, centrales de medios u otros. Este proyecto de ley también incorpora el artículo 9°, donde establece que, en caso de requerir contratar con una central de medios, deberá hacerse por concurso público y los pagos deben estar a cargo de la entidad contratante; de lo contrario, ese trabajo debe ser asumido por las oficinas de comunicaciones de la entidad. Se menciona que el objetivo principal de esa nueva ley es “descentralizar la información y crear oportunidades para las pequeñas y medianas empresas del interior del país”. En ese sentido, el artículo 5° prohíbe excluir a los medios que operan en los distritos, provincias y regiones del país.



2.2.1.2. Aspectos importantes sobre la regulación de los medios de comunicación en el Derecho Internacional

En América Latina desde el 2011 se realizan investigaciones sobre la inversión que realiza el Estado en publicidad en los medios de comunicación y la tendencia que se pudo reconocer es que tiene un fin de apoyo mutuo en beneficio de gobiernos y empresas particulares, por ejemplo la publicidad oficial ha funcionado en Argentina como subsidio informal a la prensa, dado que en algunos medios esos recursos representan más de 90% de los ingresos totales (Becerra, 2011). El domingo 20 setiembre de 2020 se publicó la información que en nuestro país desde enero de 2018 hasta agosto de 2020 se gastó 77 millones de soles en dos grupos periodísticos (Expreso, 2020), lo que revela que en nuestro país el clientelismo entre algunos sectores de la prensa privada y el gobierno de turno (periodo de gobierno del expresidente Martín Vizcarra).

En el derecho internacional el presidente de Bolivia, Evo Morales promulgó el lunes 8 de julio de 2019 la Ley 1197 que elimina la obligatoriedad a los medios de comunicación de difundir, de manera gratuita, normas, propaganda electoral y publicidad con contenido educativo. El mandatario boliviano expresó también el deseo de que los medios de comunicación “asuman un compromiso social para socializar las leyes que benefician a los sectores más abandonados, a los sectores que más necesitan” (Telesur, 2019), esta ley establece el carácter voluntario de la difusión de contenido por parte de los medios de comunicación radial, audiovisual y escrito (Bolivia, 2019), razón por la que es necesario entender que la medida fue aprobada por el mandatario luego de que los medios de comunicación presentaran reiteradas denuncias indicando que emitir este tipo de publicidad gratuita reducía sus ingresos en un 30 por ciento (Telesur, 2019), hecho que demuestra que al igual que en nuestro país el verdadero fin de los medios de comunicación



no es el de informar, por el contrario su fin fundamental es el de generar ingresos monetarios.

El Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria - CCAP, sugiere la necesidad de implementar una norma jurídica que regule adecuadamente la publicidad de un Estado, por ejemplo, un problema actual dentro de nuestro país es el consumo de bebidas alcohólicas, que en Colombia se intenta controlar con el CCAP, que en su artículo 32, inciso 4 menciona que las bebidas que contienen alcohol: “No deben mostrar su consumo como un desafío, ni utilizar imágenes, lenguaje o ideas que sugieran que el consumo del producto es señal de madurez, o que contribuye al éxito profesional, social o sexual” (Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria, 2013), situación que en nuestro país no se respeta, pues la publicidad de distintas marcas que ofrecen bebidas utilizan al deporte como un nexo que contribuye a su consumo, es así que se tiene a una Cerveza denominada “Cristal”, que auspicia a un equipo del Distrito del Rímac en Lima llamado “Sporting Cristal”.

En Chile, el financiamiento público a los medios es concentrado y tiene un alto nivel de opacidad. Hoy, sobre un tercio del gasto público en esa área no es rastreable, es decir, no se sabe a qué medios llega, pues el Estado contrata a agencias, sin registrar detalle sobre el destino final (Henríquez & Von Wolfersdorff, 2019), este suceso que ocurre en Chile, también se vive en nuestra realidad nacional, cuando uno busca en Internet información sobre la inversión que realiza el Estado en publicidad, la información es prácticamente ínfima, pues en los portales institucionales de las instituciones públicas no transparentan adecuadamente estos gastos, hecho que nos ayuda a seguir planteando nuestra tesis de modificar, reformar o introducir una norma adecuada que regule los gastos estatales en los medios de comunicación. En diciembre de 2019, sin embargo, hubo una buena noticia al respecto. Según la Ley de Presupuestos 2020 recién



aprobada, hay una clara voluntad política de disminuir la opacidad del gasto en publicidad estatal y también el riesgo de su asignación discrecional. Esto, debido al fortalecimiento del articulado permanente de la Ley de Presupuestos, que regula la transparencia del gasto público en publicidad (artículo 22).

El Grupo de Alto Nivel de la OEA, visitó la República del Perú en una etapa de crisis política y social, motivo por el cual, desde el 20 al 23 de noviembre de 2022 desarrolló una agenda de trabajo, donde se sostuvieron 29 reuniones y en referencia al tema de investigación, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

5. – Cuestionamientos sobre el rol de la prensa y medios de comunicación. Se tuvo conocimiento del GAN que los medios de comunicación están concentrados en pocas manos, y han sido cuestionados por varios de los actores entrevistados por carecer de objetividad, llegando a sostener que no son veraces, y que en algunos casos hasta son desestabilizadores. También se informó al GAN que en Perú existe “sobre libertad de expresión”, y que los medios tienen libertad para informar o desinformar sin ningún tipo de censura... (OEA, 2022).

Frente al hallazgo descrito, el Grupo de Alto Nivel de la OEA, presenta la recomendación número 5, que menciona lo siguiente, “...tal como lo establece la Carta Democrática Interamericana, el Grupo de Alto Nivel hizo un llamado a ejercer la libertad de expresión con un sentido constructivo, responsable, imparcial, y de respeto hacia todos los actores, ya que la falta de objetividad y veracidad que puede caracterizar a algunos medios y/ o periodistas no constituye una justificación para alimentar discursos que podrían poner en peligro un derecho tan fundamental para la democracia, como el de la libertad de expresión”. (OEA, 2022)



2.2.2. Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”

A los catorce días del mes de agosto del año dos mil seis, el entonces Presidente Constitucional de la República del Perú Alan García Pérez y el señor Jorge Del Castillo Gálvez que cumplía la función de Presidente del Consejo de Ministros promulgaron la actual ley que regula la inversión en publicidad que realiza el Estado en medios de comunicación privados y públicos, nos referimos a la Ley N° 28874 – “Ley que regula la publicidad estatal”, que en su artículo 1 inciso a) menciona que la ley tiene por objetivo establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión (Perú, 2006), a pesar de lo descrito en este artículo es necesario mencionar que es muy genérico, ya que no especifica montos ni criterios claros que respondan al interés público de los ciudadanos.

El artículo 4 de la Ley N° 28874, de los criterios generales en su inciso e) que señala que la publicidad se debe referir a informar la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias; así como la promoción de la educación (...) no debería poseer ningún costo para su difusión y más aún en etapas de emergencia sanitaria (años 2020 y 2021) en dónde todos los sectores sean públicos o privados deberían tener una responsabilidad cívica con el desarrollo del país en referencia al desarrollo de clases remotas (programa denominado Aprendo en Casa que fue un espacio contratado en medios de comunicación que el Estado pago para que se pueda transmitir).

La Ley N° 28874, ata de manos y pies la evolución de una prensa estatal que permita una llegada de información con mucho menos del gasto público como el actual, esta realidad evidente y discriminatoria la corrobora el artículo 7 “Medios de comunicación estatales” que manifiesta que en la contratación de los servicios publicitarios, las entidades y dependencias sólo darán preferencia a los medios oficiales



respecto a los medios de comunicación privados, si estos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura, este análisis somero nos permite justificar el propósito de una reforma o mejor aún una renovación de esta ley que responda a los intereses de la sociedad peruana en general.

Frente a esta situación, a los 15 días del mes de julio del año 2022, el Presidente de la República José Pedro Castillo Terrones y el Presidente del Consejo de Ministros el señor Aníbal Torres Vázquez promulgaron la Ley N° 31515, ley que modifica los artículos 2, 3 y 5 e incorpora los literales e), f) y g) en el artículo 3 y los literales g), h), i), j) y k) en el artículo 4, así como los artículos 9 y 10 de la Ley N° 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal.

Entre las principales novedades está la nueva fórmula de contratación que asegura la participación de medios locales y regionales. Por ejemplo, el 70% de publicidad estatal deberá destinarse a un medio local si el mensaje está dirigido a una localidad específica y si el contratante es una entidad local, lo que permitirá mayor participación de medios de comunicación que antes no recibían casi nada en comparación con los conglomerados mediáticos de la capital.

Asimismo, el 50% estará destinado a un medio local si el mensaje es para una localidad y si el contratante es una entidad nacional. En caso de que los mensajes estén dirigidos a todo el país, el 30% de la publicidad estatal será destinada a los medios locales. (CONCORTV, 2022)

Por otro lado, la contratación de centrales de medios u otras empresas especializadas será opcional, por lo que las entidades del Estado podrán contratar directamente al medio de comunicación. También señala que queda prohibido que centrales de medios u otras empresas cobren comisiones a los medios contratados.



Otros criterios importantes de la nueva ley es que la publicidad estatal promueva una sociedad libre de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes; informe sobre la reducción de la discriminación; impulse igualdad de trato; sensibilice sobre los derechos de las mujeres, y promueva las lenguas oficiales del Perú.

La norma prohíbe contratar con medios televisivos o radiales que no cuenten con la autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Asimismo, este ministerio debe publicar en su sitio web un registro actualizado de medios de comunicación en televisión, radio, prensa escrita y medios digitales.

Es importante mencionar que la publicidad estatal tiene la finalidad de promover conductas relevantes en la sociedad como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como difundir la ejecución de planes y programas.

2.2.3. Derechos fundamentales

Según Ferrajoli (1998), son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, o de ciudadanos o de personas capaces de actuar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (a prestaciones) o negativa (a no lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad a ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los que constituyen su ejercicio”. Esta definición (que es teórica y formal) de “derechos fundamentales” permite fundar cuatro tesis que él considera parte esencial de una teoría de la democracia sustancial. La primera tesis se refiere a la diferencia entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales; la segunda es que los derechos fundamentales configuran la base de lo que se denomina



“democracia sustancial”, en oposición a la mera democracia política o formal; la tercera concierne a las relaciones entre la naturaleza supranacional de los derechos fundamentales y el concepto de ciudadanía; la cuarta tesis, para terminar, se refiere a las relaciones entre los derechos fundamentales y sus garantías primarias y secundarias.

La teoría de los derechos de Alexy (1993), considera que los derechos fundamentales están siempre contenidos en normas jurídicas, por lo que su teoría de los derechos es una teoría normativa de los derechos, en la que tienen cabida tanto los principios como las reglas, primero, su teoría de los derechos es una de las teorías de los derechos más influyentes en la actualidad, segundo, porque se refiere de forma expresa tanto a los principios como a las reglas, combinando ambos conceptos para la determinación de las normas de derecho fundamental.

El que Alexy (1993) se refiera a estas dos categorías de manera expresa en su teoría de los derechos fundamentales, ha hecho que la elijan como ejemplo de una teoría de los derechos compleja, pues utiliza tanto la teoría de las reglas como la de los principios. Lo primero que hemos de señalar es que, para éste, a diferencia de lo que sostienen otros autores, tanto los principios como las reglas son normas jurídicas: “Tanto las reglas como los principios pueden concebirse como normas”. Por ello, la distinción entre principios y reglas es una distinción entre dos tipos diferentes de normas, por lo que se planteará el complejo problema de la identificación no-normativa. Pues bien, es desde esta perspectiva normativista, desde donde el filósofo del Derecho alemán se enfrenta al tema de los principios y las reglas.

Los principios son normas deónticas o de deber, tanto si presentan en su contenido una referencia a los derechos individuales o colectivos. En lo que hace, por lo tanto, a la clasificación de los principios entre “principios” y “directrices”, nos dice que



no es una clasificación pertinente, prefiriendo un concepto amplio de principio, pues no considera necesaria la subdivisión de los principios entre principios “en sentido estricto” y directrices, rechaza esta clasificación, ya que parece indicar que habría verdaderos principios, es decir, los principios “en sentido estricto”, ligados a los derechos individuales y, otros principios menos importantes, lo que llama directrices, que no se vincularían a derechos individuales sino a objetivos y bienes colectivos. (Alexy, 1993)

En tal sentido y como sostiene Guzmán (2015) informa que los derechos fundamentales son la clave para la subsistencia del Estado de Derecho. Ello implica elaborar una teoría general de los mismos, sobre la base del principio que se ha señalado y teniendo en cuenta que los derechos fundamentales provienen no solo de la dignidad de la persona, sino también de su autonomía como tal.

Asimismo, indica que existen derechos fundamentales que se imputan a la persona por el solo hecho de serlo; sin embargo, existen derechos aplicables a determinadas personas por su condición, un ejemplo típico es el de los derechos laborales, para los cuales se requiere la existencia de una relación subordinada, personal y remunerada, además tenemos el ejemplo interesante de los consumidores, consagrados en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú vigente.

Luego de conocer la importancia que tienen los derechos fundamentales de la persona, así como la persona misma, Chanamé (2015) acota que el primer artículo de la Constitución Política del Perú de 1993 lo que hace es elevar a la persona humana al máximo grado de consideración al interior de nuestro ordenamiento, es en función a ella en que va a girar toda la producción normativa, teniendo como marco principal la defensa de ella y el respeto de su dignidad. Asimismo, Fernández (2013) quien tiene su propio punto de vista, indica que con relación al artículo primero, la defensa de la persona



humana y el respeto de su dignidad, constituyen la razón del derecho. El derecho es por ello, un instrumento libertador de la persona.

Por tanto, el fin del Derecho es la persona humana porque regula la conducta social, para su correcta realización. El objeto del Derecho es la justicia que es una virtud social moral que coadyuva a esa finalidad. Cabe señalar, de acuerdo a Rioja (2016), que la dignidad humana es el valor supremo de todo ordenamiento jurídico. Es por ello que el Estado, promotor del bien común no puede de ninguna manera afectar ni soslayar esta dignidad. El bien común implica que el Estado se encuentre al servicio de la persona humana a través del bien común y por tanto se encuentra en la ineludible obligación moral de defender, proteger y promover sus derechos.

De igual modo, Ayala (2014) refiere que nuestra Constitución Peruana, a través de la cláusula de los derechos implícitos –*numerus apertus*- del artículo 3 y de la incorporación de los tratados internacionales en el derecho nacional en el artículo 55 y cuarta disposición final y transitoria; reconoce que la dignidad humana abarca bienes jurídicos más allá de lo que positivamente se haya consagrado en el texto político. Por ello, la protección y desarrollo de los derechos fundamentales también debemos encontrarlos en los valores propios de la dignidad del hombre, que no deben estar al libre arbitrio de la interpretación del Juez, sino en concordancia con una interpretación indubio *pro homine* correcta, como viene desarrollando la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en el marco de los tratados internacionales de los derechos humanos que el Perú se ha comprometido internacional y nacionalmente a cumplir, sin perjuicio de su inválido retiro de la instancia jurisdiccional del sistema interamericano de derechos humanos.



Marco legal en referencia a los Derechos Fundamentales

Código Civil

Con relación al artículo 5 del C.C. sobre la irrenunciabilidad de los derechos fundamentales, previstos en el C.C., se aprecia que el derecho a la vida, la integridad física, la libertad, el honor y demás son derechos inherentes a la persona humana, los cuales son irrenunciables y no pueden ser objeto de cesión. Además, su ejercicio no puede sufrir limitación voluntaria, salvo lo dispuesto en el Artículo 6°. Es por eso, que la vida es un bien preciado que nadie tiene derecho a quitárselo.

2.2.3.1. Derecho a la libertad de expresión

La base legal se encuentra en las siguientes normas:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 19 menciona que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

El artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos de (1969), menciona lo siguiente en referencia a la Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
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.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Como se desarrolló anteriormente, el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en el inciso 4 del artículo 2 de la Constitución, y garantiza la difusión del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir. Como puede apreciarse, el inciso 4 del artículo 2 de la Constitución señala que para ejercitar las libertades allí reconocidas, entre las que se incluye la libertad de expresión, no se requiere autorización previa ni puede ser objeto de censura o



impedimento. Como ocurre con todos los derechos constitucionales, ello no debe interpretarse en el sentido de que la libertad de expresión sea absoluta, de ahí que el legislador cuente con competencia para determinar cuáles son los mecanismos de responsabilidad ulterior cuando las expresiones o datos que han sido difundidos terminan por vulnerar otros principios o derechos reconocidos en la Constitución. (Tribunal Constitucional, 2018)

Ahora bien, si se parte de la premisa que no existe un derecho fundamental a obtener un financiamiento por parte del Estado, no se podría afirmar que la decisión de no otorgarlo suponga un mecanismo de censura. En efecto, los medios, a la fecha, han podido desempeñar su rol de guardianes públicos de la democracia. El Tribunal Constitucional recuerda que, en un Estado democrático, se debe fomentar la existencia de una prensa libre que actúe sin temor a represalias, no una prensa servil que actúe con temor al Estado y para complacer a los gobernantes de turno.

En el caso peruano el Estado emplea una suerte de incentivo, traducido en importantes sumas de dinero para la difusión de publicidad estatal, a fin de contar con el apoyo o al menos la falta de crítica por parte de los medios de comunicación. Evidentemente, es una situación que siempre estará latente con autoridades con vocación autoritaria, y demanda que los órganos responsables de fiscalizar el gasto público actúen con responsabilidad en el uso de sus funciones. Como bien ha expresado la Comisión Interamericana, "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, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de



expresión. Informe de 7 de marzo de 2011). En efecto, lo que se sanciona y es cuestionable es el privilegio directo y comprobado a favor de unos medios de comunicación en desmedro de otros, pero no el financiamiento en sí.

2.2.3.2. Derecho a la libertad de información

El derecho a la información es una garantía fundamental que se traduce en el derecho de toda persona para buscar información, informar y ser informada. De esta definición se desprende un aspecto importante que comprende dicha garantía fundamental, el cual se refiere al “derecho a ser informado”, que incluye las facultades siguientes: i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Escobar De La Serna, 1997).

El acceso a la información pública y la libertad de información se reconocen como derechos humanos en los tres principales sistemas regionales de derechos humanos, es decir, dentro de América, Europa y África, así como en los principales instrumentos internacionales. Este derecho, impone dos obligaciones a los organismos públicos, el primero, es el deber proactivo de hacer pública la información clave sobre las actividades de las autoridades y los gobiernos, y lo segundo, la obligación reactiva de responder a las solicitudes de información de las personas (Viera, 1997).

El derecho a la información es reconocido como un derecho humano fundamental por diversos ordenamientos internacionales, entre ellos tenemos a La Declaración Universal de Derechos Humanos, La Declaración Americana de Derechos y Deberes del



Hombre, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Constitución Política del Perú (1993), acoge este derecho en el inciso 4 del Artículo 2º-, el cual expresa: Toda persona tiene derecho:

A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. (Congreso Constituyente Democrático, 1993)

Así mismo, cabe indicar que el derecho a la información, no es absoluto, pues admite ciertas restricciones, que se encuentran reguladas por ley. En efecto, el acceso a la información generada por el Estado permite la existencia de una forma de control de la actuación de los gobernantes por parte de los gobernados, pues implica que éstos se encuentren en posibilidad de conocer oportunamente, la actividad que se realiza dentro de la esfera pública.

- *El acceso a la información como derecho humano*

Como lo manifiesta Salazar (2006), luego del logro jurídico sobre las libertades individuales y los derechos sociales se ha arribado a la tercera generación de los nuevos "derechos fundamentales donde figuran –entre otros- el derecho a la mejor calidad de vida, el derecho a la defensa del ecosistema, el derecho de los pueblos al desarrollo, al progreso, a la explotación de los propios recursos, a la paz, a la autodeterminación, a la integridad regional., también está incluido el derecho a la protección de datos o libertad informática.



- *Límite entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad*

Pauner (2014), menciona que el derecho a la privacidad e intimidad de las personas, por ser derechos subjetivos, no son derechos absolutos que puedan ejercitarse sin ninguna limitación, por este motivo cabe precisar que, si bien es cierto que el derecho a la información forma parte de los derechos fundamentales de tercera generación, cuya base es el principio de solidaridad, su límite es el derecho a la privacidad e intimidad de las personas.

Nos encontramos así frente a dos derechos humanos aparentemente en pugna; por un lado, el derecho a la información, que constituye un elemento esencial para el desarrollo de la persona y de la sociedad; y por el otro, el derecho a la privacidad de todo ser humano que merece respeto y garantía de mantener su propio espacio de privacidad e intimidad libre de injerencias; particularmente, frente al abuso que pudiera cometer la informática en el acceso, distribución y manipulación de datos personales, por las enormes posibilidades de almacenar, procesar y transmitir una ilimitada cantidad de información, que podría causarle daño. "...como internet, donde la información circula por canales no protegidos, encriptados, que, a su vez, generan grandes y complejos problemas de seguridad y confidencialidad" (Flores, 2011). Esta realidad exige crear una serie de mecanismos preventivos y de control, que limiten, regulen y sancionen el accionar de las entidades públicas y privadas cuando tengan relación directa con el tratamiento de datos e información de índole personal, buscando un equilibrio entre estos dos derechos.



- *Datos sensibles*

Se denomina así a todos aquellos datos personales estrictamente reservados que caracterizan la individualidad y la personalidad de los sujetos y, como tal, forman parte de su privacidad. Lo conforman: el origen étnico, las opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o la orientación sexual. Si éstos han sido registrados en el cumplimiento de determinados fines, para la investigación, censos estadísticos, estudios científicos, para fines oficiales del Estado, solucionar problemas de salud, etc., deben ser con su consentimiento expreso y merecen una especial protección jurídica, tal como lo manda la ley, para evitar daños y perjuicios a la persona, como puede ser la discriminación (Monroy Cazorla, 2021).

2.2.3.3. Derecho a la libertad de contratación

La contratación es un acto de orden civil, que está reconocido por el ordenamiento jurídico constitucional, en tanto existe y es gestora de las relaciones personales y patrimoniales de los ciudadanos (Landa Arroyo, 1991), pero, como han apuntado otros autores, lo cierto es que la libertad contractual garantizada por la Constitución Política de 1993 no alcanza sólo a la libertad de contratar en el sentido civil patrimonial del término, sino también a la libertad de toda persona “para coincidir en voluntades con otra y generar una convención sobre cualquiera de las materias que resulten lícitas para el Derecho”. Es decir, se garantiza también el derecho a convenir por temas no patrimoniales (Landa Arroyo, 2014).

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú se ha referido únicamente a la tutela en el sentido civil patrimonial del término, pues ha señalado que el



derecho a la libre contratación se concibe como “el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo –fruto de la concertación de voluntades– debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público” (Tribunal Constitucional, 2003).

Además, el Tribunal Constitucional ha añadido que la libertad contractual constituye un derecho relacional pues, con su ejercicio, se ejecutan también otros derechos, tales como la libertad al comercio, la libertad al trabajo, entre otros (Tribunal Constitucional, 2003). Hoy en día, es imposible que las personas se relacionen entre ellas y vean satisfechas sus necesidades sin recurrir a los contratos. Desde la adquisición de bienes de primera necesidad hasta los viajes de placer, las personas se valen de los contratos para realizar múltiples actividades. Y ello merece una protección jurídica, en tanto a través del derecho fundamental a contratar pueden verse satisfechos otros derechos constitucionales de igual importancia.

Por su parte –según lo define el artículo 1351 del Código Civil de 1984–, el contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial. Es un acto bilateral que emana de la manifestación de voluntad coincidente de las partes, pues uno de los elementos esenciales del contrato es, precisamente, la voluntad.

A consideración del Tribunal Constitucional del Perú, éste elemento se sustenta en el principio de la autonomía de la voluntad, el cual tiene un doble contenido: (i) La libertad de contratar –consagrada en los artículos ya reseñados–, llamada también libertad de conclusión, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata; y, (ii) la libertad contractual, también conocida como libertad de configuración interna, que es



la de determinar el contenido del contrato (Tribunal Constitucional, 2004), sobre lo que versará.

Con relación a la protección constitucional a la libertad contractual, debemos recordar que la Constitución prima facie recoge en esta materia la teoría de los derechos adquiridos. Así, desde una interpretación clásica –literal o gramatical, histórica, teleológica y sistemática–, frente a la regla general de aplicación inmediata de la norma mediante la teoría de los hechos cumplidos (Congreso Constituyente Democrático, 1993), el artículo 62 (La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase) se constituye como una excepción para los contratos (Rubio Correa, 2013), pues lo que éstos prevean no podrían ser modificados por normas posteriores. Sin embargo, desde las reglas de la argumentación constitucional, se podría señalar que la Constitución tiene “normas de principio”, como la disposición que regula de forma general los hechos cumplidos en el artículo 103 (Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho) citado, y las “normas regla”, que son prescriptivas como lo dispuesto en el artículo 62 mencionado.

En este sentido Landa Arroyo (2014) menciona que, sin embargo, las normas reglas dependen de las normas principio; es decir, la premisa mayor vincula a la premisa menor, de forma que la interpretación de esta última debe hacerse conforme al principio de los hechos cumplidos. De allí que, en todo caso, si la modificación supone que el objeto del contrato o determinadas disposiciones son o se convierten en contrarias al orden público constitucional, sería posible objetarlas a través de una nueva norma legal, siempre



y cuando ella responda a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la aplicación de la doctrina de los hechos cumplidos.

2.2.3.4. Derecho a la igualdad

Según menciona Landa Arroyo (2021), la igualdad puede ser conceptualizada como aquella norma que, reconociéndose como un derecho fundamental de toda persona y principio constitucional, establece una serie de mandatos dirigidos al Estado y a los sujetos privados y que prohíbe toda discriminación, aunque admite la introducción de tratamientos diferenciados entre los sujetos o sus relaciones o situaciones jurídicas, siempre que tales tratamientos estén debidamente justificados en razones objetivas y superen el test de razonabilidad y proporcionalidad.

En dicho sentido, el derecho-principio de igualdad ordena al Estado brindar el mismo tratamiento a todas las personas que reúnan las mismas condiciones (por ejemplo, viudos y viudas, hijos e hijas, inversionistas nacionales y extranjeros) o se encuentren de hecho en igual situación (por ejemplo, sujetos reclusos en establecimientos penitenciarios que han cometido el mismo delito, víctimas civiles y militares, varones, mujeres y LGTBI+, víctimas del terrorismo, etc.). Este mandato en principio se divide a su vez en dos derechos específicos: a) el derecho a ser tratado igual en la ley y en la aplicación de la ley, y b) el derecho a no ser discriminado por ningún motivo (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole) (Landa Arroyo, 2021).

En la Constitución Peruana de 1979, el Derecho a la Igualdad estaba estipulado en el inciso 2 del artículo 2, el mismo que establecía que toda persona tiene derecho “A la igualdad ante la Ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión,



opinión o idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La Ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”. Desde esta Constitución se verifica que uno de los problemas más latentes en nuestra sociedad es la igualdad de género; es por ello que el legislador se vio en la necesidad de señalar de manera expresa la igualdad entre hombres y mujeres (Castro Sucre, 2018).

Por su parte, en la Constitución Peruana de 1993, el Derecho a la Igualdad se establece en el inciso 2 del artículo 2 donde se señala que toda persona tiene derecho “A la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.

Ambas normas coinciden en general al reconocer el derecho a la igualdad y la proscripción de toda forma de discriminación; sin embargo, es la constitución de 1993 en la que se verifica un carácter meramente enunciativo y no taxativo, lo cual es el cambio más representativo, tal como señala Huerta Guerrero (2005).

Por su parte Castro Sucre (2018), menciona que la Jurisprudencia nacional ha señalado en variada jurisprudencia (Exp. N.º 02835-2010-PA/TC y demás, etc.) que este derecho, como derecho fundamental, está consagrada por el artículo 2º de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, se está frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación.

A su vez la sentencia recaída en el Exp. N.º 03525-2011-PA/TC establece que la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la



organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (Álvarez Conde, 2003). La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

2.2.3.5. Derecho a la no discriminación

El diccionario de la Real Academia Española señala que la palabra “discriminación” tiene dos acepciones: En la versión neutra significa distinguir, separar, diferenciar una cosa de otra; sin embargo, en la versión valorativa significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de género, etc.

Al analizar esta doble perspectiva Castro Sucre (2018) señala que la doctrina está conforme con aceptar el empleo de la versión neutral; sin embargo, es en la esfera jurídico-política que el término discriminación está referido a su acepción valorativa, ya que en ella existe una motivación especial que actúa como disparador para una conducta lesiva. Además, al señalar que fue la jurisprudencia quien introdujo una connotación peyorativa al término de discriminación; sin embargo, pese a los problemas que pueden nacer debido a ésta doble acepción, es claro en qué casos nos referimos a un tipo de discriminación y en qué casos al otro.



La discriminación es un acto aberrante que vulnera la dignidad humana, la igualdad, el valor justicia, el derecho a la identidad, la libertad y otros principios y derechos constitucionales, por lo que merece el máximo reproche del ordenamiento jurídico. Es por ello que Puccinelli (2010) señala que, es muy importante diferenciar en qué casos se configura la discriminación y en qué casos no; ya que si bien, todo acto discriminatorio lesiona el derecho a la igualdad no toda violación a la igualdad genera necesariamente una discriminación.

El derecho a no ser discriminado o prohibición de discriminación exige abordar algunos tipos de discriminación que se han ido desarrollando en los instrumentos internacionales, la doctrina y la jurisprudencia constitucional. En dicho sentido, seguiremos de cerca las distinciones desarrolladas por Salomé Resurrección (2017), empleando algunos ejemplos de la propia jurisprudencia constitucional. Cabe añadir que todos estos tipos de discriminación están prohibidos; no obstante, el grado de eficacia de su remoción depende de las medidas que adopte el Estado, que no se limitan a decisiones judiciales, sino que requieren normas (legales y administrativas) y, especialmente, la transformación de prácticas de conducta muy arraigadas en nuestra sociedad, profundamente desigual.

- *Discriminación Directa e Indirecta*

Como punto de inicio, no debemos perder de vista que, en virtud del principio-del derecho a la igualdad y a la no discriminación, se debe tratar igual a los que están en una misma situación jurídica o fáctica, y de modo distinto a quienes se encuentren en situaciones diferentes, por lo que esta aproximación conceptual admite la diferenciación. Sin embargo, cuando esta se sustenta en un motivo prohibido expresamente por la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión o condición económica)



estamos frente a una discriminación directa. Esto ha sucedido en nuestra experiencia cuando en el caso de las mujeres embarazadas estas son separadas de su centro laboral (Tribunal Constitucional, 2008) o son separadas de su proceso formativo en la carrera militar (Tribunal Constitucional, 2015). Al respecto, el Tribunal ha recogido el siguiente concepto de discriminación directa:

La discriminación en el trabajo puede ser directa o indirecta. Es directa cuando las normas jurídicas, las políticas y los actos del empleador, excluyen, desfavorecen o dan preferencia explícitamente a ciertos trabajadores atendiendo a características como la opinión política, el estado civil, el sexo, la nacionalidad, el color de la piel o la orientación sexual, entre otros motivos, sin tomar en cuenta sus cualificaciones y experiencia laboral. Por ejemplo, los anuncios de ofertas de empleo en los que se excluye a los aspirantes mayores de cierta edad, o de determinado color de piel o compleción física, es una forma de discriminación directa (Tribunal Constitucional, 2008).

En cambio, la discriminación es indirecta cuando se emplea un motivo aparentemente neutral (no prohibido constitucionalmente), pero que por los resultados de la propia situación se advierte un resultado perjudicial por su aplicación. En dicho sentido, en la misma sentencia antes indicada el Tribunal Constitucional señaló que:

(...) la discriminación es indirecta cuando ciertas normas jurídicas, políticas y actos del empleador de carácter aparentemente imparcial o neutro tienen efectos desproporcionadamente perjudiciales en gran número de integrantes de un colectivo determinado, sin justificación alguna e independientemente de que éstos cumplan o no los requisitos exigidos para ocupar el puesto de trabajo de que se trate, pues la aplicación de una misma condición, un mismo trato o una misma



exigencia no se les exige a todos por igual. Por ejemplo, el supeditar la obtención de un puesto de trabajo al dominio de un idioma en particular cuando la capacidad lingüística no es requisito indispensable para su desempeño es una forma de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad o la etnia de origen.

También puede haber discriminación indirecta cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores, traducida en menores prestaciones sociales o remuneraciones, siempre que éste no se realice sobre bases objetivas y razonables (Tribunal Constitucional, 2008).

Por ello Landa Arroyo (2021), menciona como ejemplos de discriminación indirecta, por ejemplo, el establecimiento de una talla determinada para el acceso a una escuela militar, pues dependiendo del contexto social y cultural, establecer una talla determinada puede resultar perjudicial para un determinado grupo social, como las mujeres. De igual manera, una política remunerativa que haga distinciones entre cargos sin considerar adecuadamente el trabajo que se desarrolla (las funciones o actividades laborales) puede resultar discriminatoria cuando a pesar de que se establecen funciones distintas entre diversos grupos o cargos laborales, en la práctica terminan haciendo el mismo tipo de labor o con la misma carga de trabajo.

2.2.4. Derechos Humanos

El maestro Truyol y Serra (1979) nos indica: Decir que Derechos Humanos o Derechos del Hombre en el contexto histórico-espiritual, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados. Esta



justificación racional implica la consideración de los Derechos Humanos como derechos naturales, a este fundamento lo denominan iusnaturalista racionalista (ius =vínculo).

El profesor Peces-Barba (1973), considera que los Derechos Humanos son: Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción. Esta ya es una definición desde una perspectiva dualista, por un lado, encontramos el fundamento iusnaturalista racionalista otro, inserta a esos derechos en normas jurídicas del derecho positivo. En otras palabras, dice que los Derechos Humanos son derechos naturales, pero que deben ser protegidos por el sistema jurídico de un Estado. Ya no se trata de derechos que nacen antes de la formación del Estado, sino que deben ser protegidos por éste.

Dignidad humana

Respecto a la idea de dignidad humana que ocupa un lugar relevante en el derecho internacional que se encuentra plasmado en distintas constituciones, que referencia al respeto absoluto que se le debe a la persona humana, por ello se aprecia que en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se menciona que: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Kant (1989) y el problema de la dignidad humana. Su interpretación sigue siendo relevante. Distingue entre “valor” y “dignidad”, concibe la dignidad como un valor intrínseco de la persona moral y no admite equivalentes. Lo que no puede ser reemplazado



y sustituido no posee dignidad. Caracteriza al ser humano como el fundamento de la dignidad humana. Habermas (2004) refiere que sus estudios, están relacionados con la investigación bioética, especialmente entre los problemas del inicio de la vida, con la manipulación de la vida y el trato que se debe dar a los embriones. También agrega, que la vida humana debe ser tratada con cautela y la experimentación de embriones es el resabio de una moral utilitarista, lo cual representa un peligro para la autocomprensión moral de los hombres como seres libres e iguales.

Varsi (2014) refiere que el derecho fue creado por y para el hombre, por ello es el máximo protagonista, el actor principal de esta representación social que es la vida. La persona es un prius para el Derecho, una categoría ontológica y moral, no meramente histórica o jurídica, es el centro de gravedad de todo ordenamiento jurídico democrático. Su juridización busca ofrecerle una protección y directa seguridad. El ser humano se personifica, se tecnifica. Esta le da forma y le ofrece un lugar digno y merecedor. Además, nuestra Constitución en su artículo 1 señala que: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”, este enunciado, a decir de Fernández (2013) hace referencia a todas aquellas que conforman el ordenamiento jurídico del país, además, la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad constituyen la razón de ser del Derecho. La existencia de derechos fundamentales claramente definidos por la Norma Constitucional configura un límite evidente al comportamiento del Estado, pues la misma no podría vulnerar los mismos, ni limitarlos a menos que exista ley explícita que lo permita en uso del principio de reserva de ley, el mismo que se ha expresado en importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por tanto, según Fernández (2012) la persona natural es el sujeto de derecho por antonomasia. El ser más representativo numéricamente hablando, presentándose como



tema central y eje del Derecho para lo cual se ha tenido que superar la concepción individualista patrimonialista que consideró al patrimonio lo más importante por proteger. La persona es la causa del Derecho, el precedente ineludible, el centro unificador, un *prius* para el Derecho. Sin persona no se daría la sociedad; ergo, no habría Derecho. Es la creadora de la regla que ordena la convivencia; la destinataria y ejecutora de la misma.

Se es persona por tener calidad humana, lo que confiere aptitud de adquirir derechos y para actuar en el mundo jurídico, aunque no se tenga participación en ninguna relación jurídica. Entonces es la capacidad, la aptitud para llegar a ser sujeto de derecho es lo que le atribuye a un ser la calidad de persona. Se es sujeto de Derecho cuando la persona actúa en una relación jurídica concreta, como situación jurídica. Entre persona y sujeto se da la diferencia que existe entre la potencia y el acto. La acción no puede ser separada del agente, por consiguiente, este último debe ser objeto de valorización normativa. Es así que “la categoría jurídica de sujeto de derecho es el resultado de una armónica correspondencia entre la realidad ontológica y aquella formal” (Fernández, 2012).

En tal sentido, Espezúa (2014) refiere que por dignidad humana se entiende el reconocimiento de todo hombre como ser humano y no como otra cosa u objeto. Dignidad que es inherente a su ser, es decir, a su esencia e intrínseca naturaleza. Además, agrega, que la dignidad lo constituye todo ese mínimo esencial valorativo que corresponde a toda persona por ser tal. Así se tiene que para el constituyente Néstor Pedro Sagues, citado por Espezúa (2014), la dignidad humana genera dos ámbitos: una garantía negativa en cuanto impone al Estado y también a los particulares, abstenerse de atacar la dignidad, por ejemplo no humillar, no discriminar ilegítimamente, no torturar, etc. Una garantía activa, en el sentido de afirmar positivamente. Ello implicaría al Estado asegurar ciertas obligaciones tendientes a asegurar, por ejemplo, un mínimo de igualdad de oportunidades



y de condiciones de vida aptas para el despliegue de tal personalidad lo que puede apurar el modelo llamado del Estado de prestaciones.

Como se puede apreciar el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, otorga a la persona la más alta jerarquía política, económica, legal y moral: inclusive sobre el Estado y la propia sociedad, la persona es el eje central del ordenamiento jurídico nacional. Todos, sin ningún tipo de excepción, tienen la obligación de respetarla y protegerla. Tal es así, que esta fórmula simple sintetiza una vasta riqueza conceptual, teniendo una función ideológica en la estructura constitucional, ya que en la dignidad humana encuentran su razón de ser las libertades –ámbitos de autodeterminación individual reconocidos como derechos (o situaciones jurídicas subjetivas) por el ordenamiento legal positivo.

En tanto, la conformación de la sociedad y la vigencia del Estado peruano está en función de este fin; para facilitar la plenitud de sus derechos se debe garantizar, sin restricciones, las libertades dentro del Estado de derecho, como son sus derechos: a la vida, al nombre, a la integridad física, a su nacionalidad, a su honor, a su intimidad personal, a su libertad de conciencia, a su libertad de opinión e información, a su libertad de creación, entre otros derechos (Monroy Cazorla, 2021). Por ello, Fernández (2014) refiere que no existe ni puede existir dignidad humana sin libertad, justicia, igualdad y pluralismo político; además estos valores serían indignos si no redundasen a favor de la dignidad del ser humano.

Asimismo, el autor Von (2013) refiere que, si bien la dignidad de la persona humana es intangible, se plantea la espinosa cuestión de la autonomía de la voluntad de la persona para delimitar si se ha producido su violación o no. Tal es así, que si el propio afectado es de la opinión que su dignidad no ha sido violada mientras que otras personas



piensan que sí se ha producido una violación de la dignidad del afectado, por regla general debe ser determinante la opinión de la persona afectada, pues a ésta no es dable imponerle las concepciones morales de terceros.

Marco legal en referencia a la dignidad humana

Constitución Política del Perú de 1993

En cuanto al artículo 1, indica lo siguiente: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, como se puede apreciar es la que se considera digno al ser humano por el solo hecho de serlo, además tiene el mérito de destacarse en el carácter universal, igualitario y prepolítico de la misma.

El artículo 14 de la CPP que desarrolla la educación para la vida y el trabajo, cita que: “los medios de comunicación social...promueven el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte... los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural” situación que en particular juzgamos no se cumple de manera idónea, ya que la gran mayoría de los programas que transmiten en señal abierta los medios de comunicación privados responden a repertorios alejados de la educación, para ejemplificar podemos mencionar a este programa tan controversial que se transmite en América Televisión denominado “Esto es Guerra” o el espacio denominado “Tengo algo que decirte” emitido en Latina Televisión.



CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico con el que se trabajó, se sustenta en las interacciones documentales (estudio de la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico) y personales (entrevistas virtuales y presenciales, cuestionarios virtuales, etc.) realizadas a los integrantes de los medios de comunicación y ciudadanos de la región Puno, lo que se ve reflejado en cada una de las fichas de registro, libreta de apuntes, guías de entrevista y cuestionarios virtuales. Para esta investigación se ha revisado y analizado la Ley N° 28874, Sentencias del Tribunal Constitucional, Artículos Científicos referidas a la temática de la investigación, Artículos Académicos, tesis de pre y posgrado, textos, entre otros documentos que se encuentran en el escenario de la dogmática (normatividad), además a partir de las encuestas y entrevistas que están orientadas a descubrir, afinar o predecir respuestas se obtuvieron informaciones valiosas que contribuyeron en la interpretación de la presente investigación.

3.1.1. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación a decir de Carlos Ramos citado por Pineda (2017) está enmarcado en el diseño de investigación jurídico dogmática (estudio de las instituciones jurídicas), con enfoque cualitativo. La eficacia de una norma jurídica, no solamente puede ser “medida” por procedimientos empíricos, sino por su armonía con el sistema de valores adoptados por una colectividad. En realidad, la denominada investigación jurídico formal corresponde a la investigación dogmática (estudio de la



norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico), aquella que es representativa de aquellos países en los que predomina el derecho legislado – los del continente europeo y los latinoamericanos, hecho que permite introducir esta idea a la realidad nacional del Estado peruano. Por lo tanto, el fenómeno jurídico se puede abordar desde el escenario de la dogmática (normatividad) y por ello es usual plantearse problemas sobre análisis de Constituciones, Leyes y reglamentos (Pineda, 2017), hecho que es el fundamento esencial de la presente investigación.

La investigación cualitativa, estudia los fenómenos de forma natural desde el interior, se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las personas (Baldeón, 2014). Para Hernandez Sampieri (2010), en el proceso cualitativo la muestra es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativa del universo o población que se estudia.

3.1.2. Método de investigación

El enfoque que se desarrolla en las investigaciones cualitativas se caracteriza por recoger información sin mediciones numéricas. De manera que las preguntas que se formulan en el instrumento (encuestas, entrevistas) por lo general están orientadas a descubrir, afinar o predecir respuestas en el proceso de interpretación de la investigación (Pino Gotuzzo, 2018), motivo por el cual se entrevistó a los integrantes de los medios de comunicación y ciudadanos de la región Puno con el fin de conocer su posición frente a la modificación o promulgación de una nueva ley que regule la publicidad estatal. La entrevista es una técnica que “busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado, y desmenuzar los significados de sus experiencias” (Álvarez Gayou, 2004),



es un encuentro cara a cara que propicia una conversación profunda, flexible, abierta, dinámica, no directiva y no estructurada (Mendoza & Esparragoza, 2019).

El método (conjunto de procedimientos por los cuales se plantea los problemas científicos y se pone a prueba las hipótesis) que se aplicó en la presente investigación es el hermenéutico documental, que consiste en el análisis de documentos, entrevistas y cuestionarios referidos a la temática de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y su correspondencia con los derechos fundamentales.

3.1.3. Tipo de investigación

Al ser una investigación jurídico dogmática (estudio de las instituciones jurídicas) de tipo cualitativo enmarcada en la investigación documental (consulta de las constituciones, leyes, decretos, códigos, resoluciones, reglamentos, registros, códigos, etc.) y en consecuencia enfocada en el método hermenéutico documental. Además, en la presente investigación, se recurrió al método de la observación que permite la percepción atenta, racional, planificada y sistemática de los fenómenos relacionados con el problema objeto de la investigación, el acto de observar “es un procedimiento que nos proporciona una representación de la realidad, de los fenómenos en estudio...tiene un carácter selectivo, guiado por lo que se percibe de acuerdo con cierta cuestión que preocupa” (Rodríguez Gómez, Gil Flores, & García Jiménez, 1996).

Además, la investigación exploratoria según Hernández, Fernández y Baptista (2006) señalan que en la investigación Exploratoria se realiza cuando el objetivo consiste en examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes.



3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA DE INVESTIGACIÓN

3.2.1. Población

La población se identifica como el universo de estudio, quienes tienen características comunes que están ubicados dentro de un contexto, lugar y tiempo determinado, por ello para la presente investigación la población está compuesta fundamentalmente por la investigación documental, tales como la consulta de constituciones, leyes, sentencias, decretos, códigos, resoluciones, reglamentos, registros, códigos, artículos científicos, artículos académicos, textos, etc., además se realizaron entrevistas y encuestas a un sector de la población puneña, las cuales se realizaron de manera presencial y virtual (debido a la pandemia del Covid-19).

3.2.2. Muestra

Para el enfoque cualitativo el muestreo no sigue los esquemas rígidos y formales que acontecen en el enfoque cuantitativo. El concepto de representatividad subyacente en las muestras cualitativas implica, no la reproducción en cantidad y extensión de ciertas características poblacionales, sino la reconstrucción de las vivencias y sentidos asociados a ciertas instancias microsociales (Pineda, 2017). En el proceso cualitativo, la muestra es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativa del universo o población que se estudia (Hernandez Sampieri, 2010), motivo por el cual en la presente investigación tanto la población y la muestra giran en torno a la revisión y análisis documental de la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal”, proyectos de ley, leyes, códigos, constituciones, sentencias, resoluciones, artículos científicos, artículos académicos, textos y demás normativa de nuestro país y del derecho internacional que atañen a la tesis.



Se tomó referencia del criterio muestral no probabilístico intencional, que es la técnica de muestreo donde los elementos son elegidos a juicio del investigador. La ventaja de una muestra no probabilística desde la visión cualitativa es su utilidad para determinados diseños de estudio que requieren no tanto una representatividad de elementos de una población, sino una cuidadosa y contralada elección de casos con ciertas características especificadas previstas en el planteamiento del problema. Su valor reside en que las unidades de análisis son estudiadas a profundidad, lo que permite conocer el comportamiento de las variables de interés en ella. Para el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran provecho, pues logran obtener los casos (personas, objetos, contextos, situaciones, etc.) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y análisis de los datos. (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018)

Además, es necesario mencionar la muestra en referencia a las entrevistas y encuestas con la que se logró contar para el desarrollo adecuado de la investigación, conforme al siguiente detalle:

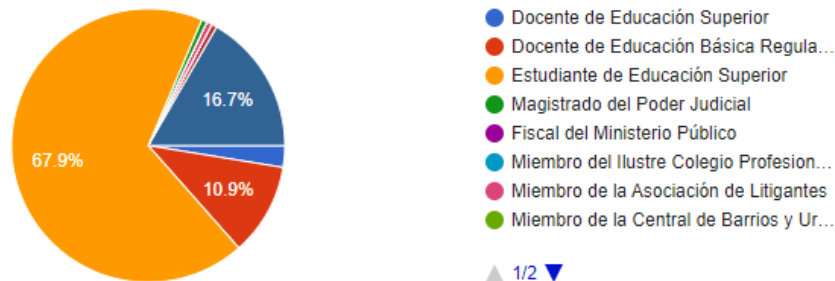
Figura 2.

Ciudadanos encuestados

1.2. OCUPACIÓN Y/O PROFESIÓN DE LOS PARTICIPANTES:



156 respuestas



Nota. La figura muestra la ocupación y/o profesión de los ciudadanos que participaron en la encuesta. Tomado de la encuesta virtual (formulario google) aplicada en la presente investigación: <https://forms.gle/8tnnzH6M8m6fVXT69>

En el proceso de ejecución de la investigación, en referencia a las entrevistas y encuestas se tienen los siguientes datos, primero, se logró entrevistar a un total de cinco (05) personas, entre ellos comunicadores sociales (03), trabajadores de municipalidades (01) y docentes de educación superior (01), además se logró aplicar un total de 156 encuestas a diferentes ciudadanos en la región de Puno, entre ellos tenemos a: 04 docentes de educación superior, 17 docentes de educación básica regular, 106 estudiantes de educación superior, 01 magistrado del Poder Judicial, 01 miembro de la asociación de litigantes, 01 miembro de una organización social y/o política y 26 ciudadanos que cumplen otras ocupaciones y profesiones, con lo que se logró obtener importantes informaciones que contribuyeron en el presente trabajo académico.



3.3. TÉCNICAS

Las técnicas que fueron utilizadas responden a:

- La Observación Documental. – Técnica con la cual se analizó la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”, la Constitución Política del Perú de 1993, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal y demás leyes, constituciones, resoluciones, decretos, reglamentos, palabras, frases, componentes y demás normatividad referente a la temática de la investigación.
- La entrevista. – Que, permitió interactuar con comunicadores sociales, trabajadores que laboran en instituciones públicas y personas de la región Puno, además se logró observar sus reacciones, haciendo con ello más provechoso el análisis del tema de investigación.
- La encuesta. – Mediante esta técnica de investigación se consiguió recopilar las declaraciones verbales y escritas de las personas a las que, mediante un formulario, se le plantearon interrogantes para conocer su opinión sobre el tema de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y la correspondencia con los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos.

3.4. INSTRUMENTOS

Los instrumentos que se utilizaron son:

- Ficha de registro. – Este instrumento se utilizó para recopilar los datos de las diferentes fuentes consultadas (leyes, constituciones, códigos, resoluciones, sentencias del Tribunal Constitucional, artículos académicos, artículos científicos, etc.) en el transcurso de la investigación, por este motivo, al consultar las distintas



fuentes se registraron los siguientes datos: Autor, tipo de escrito, título de la publicación, entre otros datos (véase anexo A).

- Libreta de apuntes. – La libreta de apuntes fue el instrumento más accesible de utilizar en el desarrollo de la tesis, debido a que en este cuaderno (también llamado cuadernillo, libreta, libro de notas, libro de apuntes, libro de anotaciones) se pudo realizar apuntes, descripciones, citas, anotaciones, etc., en distintos contextos sean estos en fuentes impresas o digitales.
- Guía de entrevista semiestructurada. – La guía de entrevista que contiene los temas y el listado de preguntas específicas sobre las cuales se obtuvo las respuestas (véase anexo B), se utilizó en la etapa de ejecución de la investigación, conforme al siguiente detalle:

Primero, se identificó a 15 ciudadanos de la región de Puno (en su mayoría comunicadores sociales, trabajadores que laboran en instituciones públicas, docentes y estudiantes de educación superior) que puedan contribuir en el desarrollo de la investigación.

Segundo, después de identificar a los 15 ciudadanos, se procedió a hablar con cada uno de ellos para coordinar la entrevista, sin embargo, sólo aceptaron un total de 05 personas (03 comunicadores sociales, 01 trabajador de la Municipalidad Provincial de Putina y 01 docente de educación superior).

Tercero, se procedió a realizar las respectivas entrevistas de manera personal y remota (mediante video llamadas Google Meet), las mismas que fueron grabadas en audio y video.

Cuarto, cada una de las respuestas fueron analizadas e interpretadas para ser consideradas en el capítulo IV de la presente investigación.



- Guía de cuestionario virtual. – El cuestionario utilizado contiene un conjunto de 13 preguntas diseñadas para generar los datos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos de la investigación. El cuestionario permitió estandarizar e integrar el proceso de recopilación de datos en base a cada una de las respuestas de los encuestados, conforme al siguiente detalle:

Primero, se procedió a elaborar el cuestionario conforme a las dos variables a investigar: la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y en referencia a los Derechos Fundamentales.

Segundo, en un primer momento, el cuestionario se tenía que aplicar de manera presencial e individual, sin embargo, debido a la etapa de emergencia sanitaria (año 2020 y 2021) se tuvo que aplicar de manera remota y/o virtual, motivo por el cual el cuestionario se desarrolló a partir de un formulario virtual (formulario Google), que se envió a los correos, números de WhatsApp, al messenger del Facebook, entre otros medios, para lograr la colaboración de cada una de las personas identificadas que puedan apoyar en el desarrollo de la investigación, llegando a un total de 156 respuestas.

Tercero, cada una de las respuestas que se obtuvieron, se encuentran almacenadas en un archivo Excel, que contiene los datos (correos, nombres y apellidos, etc.) de cada uno de los participantes, además estas respuestas fueron analizadas, interpretadas y consideradas en el capítulo IV de la presente tesis.



CAPÍTULO IV

RESULTADO Y DISCUSIÓN

En esta sección del capítulo IV se analiza y reflexiona en base a las entrevistas y encuestas realizadas en el transcurso de la ejecución de la investigación, además se realiza un análisis crítico–reflexivo de la información encontrada en cada una de las fuentes documentales consultadas, tales como: leyes, decretos, sentencias, textos, artículos científicos y demás bibliografía, motivo por el que para una adecuada exposición de los resultados, presentamos los datos conforme al orden en el que fueron planteados los objetivos de la investigación, además, se han añadido tablas y figuras para una mejor ilustración.

4.1. JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA DE APROBAR LA MODIFICATORIA DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

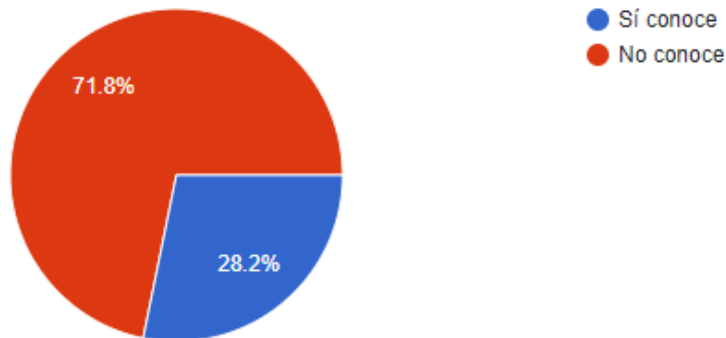
Con la ejecución de la investigación se logró obtener los siguientes datos:

Figura 3.

Ciudadanos que conocen la Ley N° 28874

2.1. ¿Conoce Usted la LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”?

156 respuestas



Nota. La figura muestra la cantidad de ciudadanos que conocen y no conocen la Ley N° 28874. Tomado de la encuesta virtual (formulario google) aplicada en la presente investigación: <https://forms.gle/8tnnzH6M8m6fVXT69>

De las 156 personas encuestadas, solo 44 ciudadanos mencionaron que conocen la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad” y el resto de encuestados que asciende a un total de 112 personas entre ellos estudiantes de educación superior, docentes, comunicadores sociales, entre otros, manifestaron no conocer la mencionada ley, lo que permite fundamentar la importancia del desarrollo de este trabajo académico, ya que una Ley como esta que afecta e influye diariamente en la población peruana, debería ser de conocimiento en su gran mayoría, para brindar una opinión frente a la actual situación política, económica y social del Estado peruano.

Además, en referencia al conocimiento de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad”, se realizaron una serie de entrevistas, entre ellas se logró obtener la entrevista a uno de los comunicadores sociales de la región Puno, nos referimos al licenciado en comunicación social Fredy Itusaca Zamata (*Véase el anexo G*), quien en la actualidad labora en el área de prensa (noticieros) del medio de comunicación regional “Pachamama Radio”, en esta dialogo se planteó la siguiente pregunta: ¿Conoce Usted la LEY N°28874

“LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”?, a la cual la respuesta fue no, lo que nos permite evidenciar el poco conocimiento que se tiene de esta Ley, además se entrevistó a diversos ciudadanos como docentes de educación superior, estudiantes, entre otros.

En las encuestas realizadas se planteó la siguiente interrogante: ¿Qué opina Usted sobre la función que cumplen los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?, en referencia a ello presentamos la siguiente tabla que muestra cada una de las respuestas:

Tabla 1.

Función que cumplen los medios de comunicación

Pregunta 2.2. ¿Qué opina Usted sobre la función que cumplen los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?	
Encuestado:	Respuesta:
Nº 01	No son imparciales.
Nº 03	Parametrada.
Nº 04	En mi posición todos son faranduleros.
Nº 05	Medios de Comunicación Nacionales "PRENSA BASURA" se mueven a intereses de los grupos de poder, pero con esto de las redes ya no pueden manipular a la población.
Nº 06	La amplia mayoría de los medios nacionales pertenecen a la extrema derecha y solo difunden su doctrina para manipular y adormecer al pueblo.
Nº 12	No dan una información verídica.
Nº 14	Generalmente las emisoras radiales o medios de comunicación difunden todo siempre en cuando les convengan. A estas alturas a todos corrompe el dinero.
Nº 17	Mucha corrupción.
Nº 18	Muy vagas a la vez no verídicas.
Nº 19	Son muy especuladores.
Nº 20	Pésimo porque no informan la realidad.
Nº 22	No brindan información real.
Nº 26	Los medios nacionales cómo es ya conocido está 'regulada' por el mejor postor. De alguna manera las regionales y locales aún mantienen su postura neutral.
Nº 27	Mala comunicación y desinformativa.
Nº 29	Son de vital importancia por qué son los que informan a la población lo que está sucediendo o dejando de suceder ya sea en el sector social, político y cultural.
Nº 31	Tengo un concepto negativo sobre los medios de comunicación, puesto que en su mayoría no dan a conocer la realidad en que vivimos, eso con respecto a medios de comunicación que se dedican a brindar noticias.



Nº 32	Por partes la información que brindan es bueno pero la gran mayoría se basan en aspectos que no son necesarios y otras veces están apañando la corrupción.
Nº 33	Es brindar información asertiva, sin embargo hay algunos medios nacionales que se parcializar con un sector de clase social.
Nº 36	No cumplen con investigar los hechos antes de difundirlos.
Nº 37	Los medios comunicación en la mayoría de los medios no informan con la veracidad lo que realmente deberían de informar a la población ya que en la mayoría perdió credibilidad.
Nº 40	No informan objetivamente. Son parcializados.
Nº 41	Informan, no todo pero informan.
Nº 44	Que no informan toda la verdad, me parece que son corruptos.
Nº 46	Los medios regionales institucionalizados cuentan con la enorme ventaja de satisfacer las necesidades informativas de ciudadanos que buscan conocer y proyectar lo que sucede en su barrio, comuna, región.
Nº 47	Los medios de comunicación nacionales particularmente son una prensa mermelera que opaca la información verídica y miente a la población, creo que en el Perú son muy pocas las prensas que te brindan información real ya que las personas con más poder ya se empresas, partidos políticos, etc, son las culpables de que en el Perú no haya una información transparente. En la prensa regional creo que no investigan la información únicamente repiten lo que transmite la prensa nacional y ni que decir de la prensa local creo que todas la prensas se ven influenciadas por la prensa mermelera.
Nº 49	En los últimos tiempos no hay mucha imparcialidad.
Nº 50	La función que cumplen los medios de comunicación más reconocidas no son confiable, en cambio las de menor reconocimiento son más confiables y son más neutrales.
Nº 51	Sobre ellos tienen una gran responsabilidad de informar acciones y sucesos verídicos e investigados. Hoy en día muchos de los periodistas no investigan si la información que posees es real o no.
Nº 52	Los medios de comunicación podemos observar que hay corrupción, y no respetan la libertad de expresión y entre otras actos.
Nº 53	Deben ser más transparentes.
Nº 54	Una labor pésima de informar, acorde a intereses.
Nº 60	Su función es demasiado importante ya que difunden información a toda la población y estos deberían de pasar por un filtro para que la información que brindan sea veraz.

Nota. La tabla muestra las respuestas de cada uno de los encuestados en referencia a la pregunta 2.2. Tomado de la encuesta virtual (formulario google) aplicada en la presente investigación: <https://forms.gle/8tnnzH6M8m6fVXT69>

Análisis de la tabla 1.

Con referencia a la tabla 1, en la cual se presentan las respuestas a la interrogante ¿Qué opina Usted sobre la función que cumplen los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?, se puede concluir que la mayoría de los encuestados coinciden en calificar a los medios de comunicación particularmente de la capital, que son medios de



comunicación social que solo buscan intereses económicos y que responden a intereses particulares, motivo por el que se opaca la información verídica y por ello los encuestados sienten que les mienten. Se puede mencionar que la población evidencia que en el Perú son muy pocos los medios de comunicación que brindan información real, ya que las personas con poder económico y que manejan a empresas privadas utilizan a la prensa para lograr sus objetivos y por ello se puede mencionar que son los culpables de que en el Perú no haya una información transparente. Los encuestados, también mencionaron que los medios de comunicación regionales y locales en alguna medida poseen una línea editorial imparcial y por ello brindan información relativamente real, sin embargo, a pesar de esa independencia se puede notar la influencia de los medios de comunicación de alcance nacional.

En referencia al análisis de la normatividad (Ley N° 28874 y la Ley N° 3115, ley que la modifica) materia de investigación, mencionamos lo siguiente:

Sobre el particular, resulta importante indicar que, el vigente literal c) del artículo 3 de la Ley N° 28874 y su respectiva modificatoria, establece que, para la autorización de realización de publicidad estatal, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

"Artículo 3.-Requisitos

Bajo responsabilidad del Titular del Pliego, para la autorización de realización de publicidad estatal, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“(…)

c) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo y la finalidad que se quiere lograr, la cobertura, duración de la campaña, equilibrio informativo, impacto, localidad de los medios y la obligatoriedad de la vigencia de autorización del Ministerio de Transportes y



Comunicaciones, en caso corresponda al tipo de medio. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas.

(...)”. (Perú, 2006)

El citado literal transcrito tiene como objeto que toda Entidad que desee contratar servicios de publicidad estatal, realice previamente la elección de los medios que resulta idóneos para difundir determinado contenido, en atención al público objetivo, finalidad, cobertura, duración de la campaña, entre otras condiciones, las cuales no se logran con la actual ley, debido a que esta norma (Ley N° 28874 y la Ley que la modifica, Ley N° 31515) se encuentra en proceso de ser reglamentada.

Asimismo, el artículo 6° de la Ley N° 28874, al referirse a la “información y transparencia” menciona lo siguiente:

Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal y presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas de publicidad que han llevado a cabo en el periodo correspondiente, definiendo los medios de prensa escrita, radial o televisiva propuestos para difundir las campañas y los criterios que orientaron la propuesta.

Las entidades o dependencias deberán informar al órgano del Sistema Nacional de Control, en el periodo correspondiente las razones por las que contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica. También se acompañará una



evaluación de los resultados de la publicidad estatal vía indicadores de desempeño. (Perú, 2006)

Sobre el particular, corresponde señalar que el artículo 6 de la Ley N° 28874, establece la información que las Entidades deben publicar en su portal sobre los contratos de publicidad que celebren de manera trimestral, así como informar al órgano del Sistema Nacional de Control (Comisión de Transportes y Comunicaciones, 2021).

En ese orden de ideas, no queda claro qué condiciones se establecerían en las “cláusulas de transparencia”, asimismo, señala que se debe tener en cuenta que, las Entidades públicas son las responsables de transparentar la información sobre sus contratos de publicidad estatal de manera trimestral, siendo que ello, es ajeno a las obligaciones contractuales inherentes a los contratistas.

Respecto al análisis y propuesta de modificación del artículo 4 de la Ley N° 28874, Ley que regula la publicidad estatal, se propone considerar criterios de orientación general que:

- Promuevan una sociedad libre de violencia contra la mujer, niño y adolescente implementando el enfoque de género entre hombres y mujeres en la elaboración de materiales que sean difundidos.
- Informen sobre acontecimientos relacionados con la violencia de género con respeto, excluyendo el morbo y el sensacionalismo.
- Fomenten la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de conductas que favorezcan situaciones de desigualdad, lo que incluye la igualdad de trato y de oportunidades, el respeto a la diversidad.



- Promocionen el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Perú y de sus expresiones culturales reflejando la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.

Conforme a todo lo mencionado, se puede determinar la necesidad de que la Ley que regule a los medios de comunicación sean privados o públicos, delimite adecuadamente el Derecho a la Libertad de Expresión, ya que en muchos casos se usa este Derecho, para vulnerar otros derechos fundamentales como el Derecho al Honor de una persona.

Ahora, en referencia al Derecho a la Libertad de Información, la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” y la Ley N° 31515, “Ley que modifica la Ley 28874”, no se encuentran reglamentadas hasta la actualidad, lo que ocasiona que los medios de comunicación locales, regionales y nacionales, programen su contenido, conforme a sus necesidades, ya que como se evidencia en las respuestas de los ciento cincuenta y seis (156) ciudadanos encuestados, en muchos casos el objetivo fundamental que es informar de manera objetiva a la población no se cumple de manera certera, lo que no permite un adecuado funcionamiento de la sociedad peruana.

Acorde a lo reseñado, se puede puntualizar la necesidad de que la Ley que regule a los medios de comunicación privados o públicos, demarque apropiadamente el Derecho a la Libertad de Contratación, debido a que en diferentes casos, el hecho de la Libertad de Contratación, No es una obligación de contratación, además se tiene que determinar que al igual que en otros contextos de contratación pública, los medios de comunicación también deben concursar en convocatorias públicas para que se pueda contratar con ellos, hecho que en la actualidad no se realiza. Más aún si se toma en cuenta el artículo 76 de la Constitución, en cuanto dispone que la contratación administrativa posee una serie de



particularidades, pues se encuentran comprometidos recursos y finalidades públicas, resultando necesaria una regulación especial.

En todo caso, lo que se busca con la presente investigación, es reflexionar y justificar, los motivos por los cuales se debería modificar ampliamente la ley N° 28874, ya que existía un elevado gasto publicitario concentrado en doce empresas propietarias de medios de comunicación, en desmedro de miles de otras empresas que se dedican a la misma actividad económica (Tribunal Constitucional, 2018), situación que genera una vulneración de derechos de los ciudadanos, debido a que el dinero de sus impuestos se venía gastando sin ninguna regulación especial.

La necesidad de que la Ley que regule a los medios de comunicación privados y públicos, permita el afianzamiento del Derecho a la Igualdad de los ciudadanos peruanos, en referencia al acceso a medios de comunicación tales como la radio y la televisión sobre todo en el medio rural, contexto que es en el que menos se puede acceder a estos artefactos y medios, lo que genera un atisbo de discriminación, también, podemos hablar del acceso a Internet, que desde la Ley que regule a los medios de comunicación, permita a todos los ciudadanos peruanos acceder a este servicio de manera universal convirtiéndola en un derecho fundamental, situación que en la actualidad no se realiza.

4.2. ANALIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE VULNERAN A PARTIR DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

4.2.1. Sobre el derecho a la libertad de expresión

A partir de un análisis reflexivo de la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal”, se puede evidenciar que no existe un artículo que delimite adecuadamente la



libertad de expresión, que en muchos casos llega a libertades que dañan otros derechos, llegando al extremo de la difamación.

¿Difamación es libertad de expresión?

Recordaremos según Servindi (2021) el caso Willax:

Los entrevistadores del canal de Willax televisión se alarmaron y esgrimieron la libertad de expresión para evitar que la justicia iniciada por la Fiscalía de la Nación los alcance y sancione. Milagros Leiva, Humberto Ortiz Pajuelo y Phillip Butters participaron en la actividad “Willax TV en defensa de la libertad de expresión” realizada el lunes 19 de julio en el Hotel Hyatt de San Isidro.

Junto con Edgar Callo, gerente de la Corporación Wong –empresa propietaria de Willax Televisión– y el abogado penalista Luis Lamas Puccio denunciaron la probable intención de "criminalizar la libertad de expresión y la libertad de prensa". Recordemos que los animadores de Willax atribuyeron sistemáticamente la condición de "terrorista", "senderista" y "comunista" a un sinnúmero de personas, incluyendo al propio Pedro Castillo y a personas ligadas a él o al partido Perú Libre.

La calificación de "senderista" es una imputación asociada al Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso, partido proscrito en Perú por entablar una guerra subversiva y terrorista contra el país.

La presunción de inocencia

Mientras que una persona no haya sido condenada judicialmente se presume su inocencia. La presunción de inocencia es una garantía fundamental establecido en la normativa nacional e internacional. Para desvirtuar la presunción de inocencia de una



persona imputada y que debe ser garantizada por la Ley Procesal Penal es ineludible desplegar una actividad probatoria suficiente y eficiente. Además, mientras no se pruebe un delito a la persona imputada opera el principio in dubio pro reo, es decir, toda duda favorece al reo.

Estas cuestiones son aspectos básicos y elementales del derecho que todo profesional del periodismo no solo debe conocer sino también respetar. La redacción periodística profesional coloca la palabra "presunto", "imputado", "procesado", "inculcado", etc., para referirse a la persona a la que se le atribuye un delito. Se cuida de no culpar mientras no medie una sentencia firme.

Libertad de expresión y delitos contra el honor

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática. Siendo tan esencial la libertad de expresión tiene excepciones y limitaciones contempladas en la normatividad internacional cuando afecta los derechos o la reputación de los demás o incita al odio nacional.

La alarma de los miembros de Willax Tv se vio acentuada pues el día de la conferencia de prensa el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) anunció la proclamación de Pedro Castillo como presidente de la República del Perú. El 9 de julio Pedro Castillo y el abogado Julián Palacín enviaron una carta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) denunciando la violación del código de ética por parte de Willax Tv en sus servicios de radiodifusión.

Afirman que Humberto Ortiz y el canal habrían violado derechos fundamentales como “la libertad de información veraz e imparcial, el respeto al código de normas



éticas, el respeto al honor, a la buena reputación, y respeto al derecho de rectificación”. Agregan que "un medio de comunicación que difama, miente y afecta el honor de las personas, debe recibir las sanciones de Ley". También, se menciona las acusaciones propaladas por Ortiz Pajuelo en contra de Jorge Salas Arenas, presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a quien calificó de “terrorista” y “conspirador”. Respecto a Phillips Butters la investigación preliminar cita sus declaraciones del 7 de junio en donde dice: “(...) ya sabes que Bermejo es terruco, tú ya sabes que, si te cruzas en una esquina con Bermejo, lo tienes que matar antes que él te mate a ti”.

Es claro y evidente que más que periodismo profesional, los publicistas de ese canal se han dedicado a una sucia propaganda contra Perú Libre y Pedro Castillo en base a gruesas mentiras, incurriendo –por lo menos– en el presunto delito de difamación.

El daño moral y social provocado por los diversos propagandistas de Willax Tv es incalculable y la acción de este canal atizó el clima de odio social y confrontación política que divide al país (Servindi, 2021).

Cabe agregar que Ortiz Pajuelo y otros personajes de Tv y Radio hicieron campaña en contra de las vacunas contra el Covid-19 de origen chino, a las que calificaron de "agua" y de "inservibles". El daño social y a la salud provocado por esta campaña es considerable, si tenemos en cuenta que diversos sectores sociales han rehusado vacunarse por desconfiar de la efectividad de la vacuna china.

Que, el artículo 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 1969, señala expresamente que: “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Por tal motivo nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada...”. Es así, estando a lo antes expuesto, se tiene



que la dignidad de la persona ha constituido y constituye, el pilar básico sobre el que se fundamenta todo ordenamiento social. El reconocimiento de derechos comienza desde la declaración y el convencimiento de que la persona es el objeto y fin último de cualquier regulación normativa.

4.2.2. Sobre el derecho a la libertad de información

Con referencia al derecho fundamental a la Libertad de Información y su correspondencia con la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal”, se puede manifestar que esta Ley no contiene criterios claros que delimiten adecuadamente la información que los medios de comunicación pueden brindar a la sociedad peruana y que en casos que se manifestaron anteriormente, llegan a dar informaciones que no responden necesariamente a la verdad.

Frente a ello, podemos recordar el caso del Programa Dominical denominado Cuarto Poder:

05 de diciembre del 2021. – Durante la semana previa al domingo 05 de diciembre del 2021, la población peruana se encontraba atenta a la información que este programa dominical de noticias podría publicar, pues según la publicidad para dicho programa, se tenía una información importante que podría desestabilizar al gobierno del Presidente Pedro Castillo Terrones, razón por la que el programa denominado “Cuarto Poder”, promocionó la emisión de una nota periodística que podría ocasionar la vacancia del actual mandatario del Perú, hecho que fue calificado como una estafa periodística.

(...) Después de la emisión de esta nota televisiva (el 05/12/2021), el programa Cuarto Poder fue ridiculizado por el supuesto audio bomba, que tenía que



presentar. Los televidentes se sintieron estafados al ver que el audio bomba era una conversación entre el productor del dominical con el dueño de la casa de Breña.

El programa Cuarto Poder, conducido por Sebastián Salazar y Tatiana Alemán (hasta diciembre del 2021), anunció un audio bomba en el que dejaba entrever sobre un nuevo destape en torno del gobierno del presidente Pedro Castillo. No obstante, los televidentes manifestaron en las Redes Sociales (Twitter, Facebook, entre otros) que se sintieron estafados al ver información sin relevancia, es decir información no veraz (vendieron humo)... (Diario El Popular, 2021).

Durante el reportaje sobre Alejandro Sánchez, el dueño de la casa de Sarratea, en Breña, lugar donde el mandatario tenía sus reuniones secretas. Luego de ello, sacaron al aire el audio que supuestamente revelaría algo insólito, quizás un nuevo destape. El audio se trataba de una conversación entre Sánchez y Christian Sotomayor, productor de Cuarto Poder, que se simplifica en dos cosas:

(...) Sotomayor no quería que saquen el reportaje sobre las reuniones en la casa de Breña y que el presidente hablará sobre ello a la prensa. Además, que mejorarán la comunicación con el nuevo secretario general Carlos Jaico y que Cuarto Poder tendrá las primicias. Lo segundo es una coordinación fallida de Sotomayor con el presidente Castillo para que asista al programa Cuarto Poder y dé su descargo frente a las acusaciones... (Diario El Popular, 2021).

El caso presentado, es un ejemplo de algunos medios de comunicación que no responden adecuadamente al objetivo de comunicar información veraz y que responda a las necesidades de la sociedad peruana, en este hecho los televidentes no dudaron en



expresar su molestia ya que, según ellos, no hubo nada relevante en el anunciado audio bomba y realizaron una serie de memes e hilarantes comentarios.

La libertad de información garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información veraz. El Tribunal Constitucional tiene establecido también que por su propia naturaleza los juicios de valor, las opiniones, los pensamientos o las ideas que cada persona pueda tener son estrictamente subjetivos y, por tanto, no pueden ser sometidos a un test de veracidad. Ello contrasta con lo que sucede con la información o hechos noticiosos, que, por su misma naturaleza de datos objetivos y contrastables, sí lo pueden ser (Tribunal Constitucional, 2018), además el "artículo 13 de la CADH, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de manera veraz".

En distintas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido de la libertad de información a partir de casos relacionados con la labor periodística en medios de comunicación privados, y su protección se ha desplegado para tutelar al sujeto emisor de tal información. No obstante, la libertad de información tutela también el derecho de quienes la reciben o deberían recibirla. Efectivamente, la libertad de información no es solo un derecho subjetivo con consecuencias únicamente para la persona que emite un determinado mensaje. Se trata también de un derecho que tiene un impacto en el resto de la sociedad, puesto que puede enriquecer el debate y el consecuente intercambio de ideas en la opinión pública. De este modo, una restricción a la libertad de información, ya sea en su dimensión individual o colectiva, tiene también un impacto en el funcionamiento del sistema democrático.

La mayoría de los medios de comunicación no cumplen adecuadamente su función de informar verazmente a la sociedad, a pesar de que el Tribunal Constitucional



así lo desarrolla: “La información suministrada no debe estructurar los debates de relevancia social orientando o favoreciendo ciertos puntos de vista (...)”, hecho que no fue cumplido, por ejemplo en las últimas elecciones presidenciales del 2021, donde se evidenció que la mayoría de los medios de comunicación concentrados en la capital del Perú, favorecieron notablemente a uno de los candidatos presidenciales (a la candidata Keiko Fujimori) y criticando al contendor (al candidato Pedro Castillo Terrones).

Ahora recordemos el rol que cumplieron los medios de comunicación en las elecciones presidenciales del Perú del año 2021, en base a la entrevista del periodista Juan Takehara, realizada a David Rivera:

¿Cómo observa la postura de los medios periodísticos tras esta segunda vuelta?

Los medios, sobre todo el grupo El Comercio, han tomado claramente partido por un candidato (...) Y en los demás medios – hablando de los nacionales que son limeños – hay un voto predominante por Keiko Fujimori (...).

¿Cree que la actitud de los medios sea por una posible presión de sus anunciantes?

No creo que sea por eso sino por un auténtico convencimiento de que Fujimori es el mal menor. Solamente que, para sustentar eso, violan lo que debe ser la independencia y la objetividad informativa. No se convierten en medios imparciales que informan sobre la campaña, sino en actores políticos adicionales. Eso estaría bien en términos de línea editorial en un medio; el problema sucede cuando la línea informativa se ve invadida por esa línea editorial y cuando se distorsionan la realidad para poder sustentarla.

¿No sería mejor que manifestaran abiertamente en su editorial el apoyo a su candidato o candidata de preferencia?



Sí, y que dijeran que su línea informativa estará orientada a ese apoyo. Lo que pasa es que nunca van a decir eso sobre su línea informativa porque vulnera principios básicos del periodismo. Incluso El Comercio se daría cuenta de que está violando sus Principios Rectores. No van a reconocer que lo están haciendo. (Takehara, 2021)

Además, el Magistrado del Tribunal Constitucional Espinosa-Saldaña (2018), en el fundamento de voto, menciona que: “Este ámbito ciertamente se vincula con el derecho de las personas a acceder a información relevante, que esté relacionada al bien común, y que permite enterarse, por ejemplo, sobre programas sociales y políticas públicas”. Al respecto, tenemos que, en el marco del deber del Estado de informar asuntos relacionados con el interés general (que es correlativo al derecho de las personas a recibir información), este puede realizar campañas de sensibilización, de promoción, de incentivo, de posicionamiento institucional, etc., las cuales en puridad no tienen relación con el derecho o la libertad de información, sino más bien, en atención al contenido del mensaje y la estrategia comunicacional, con la libertad de expresión.

No debe confundirse la difusión de la información con la contratación para la difusión de la publicidad estatal. Si un medio privado quiere informar de determinadas actividades que hará el Estado, como una campaña vinculada a una política social, no hay nada que lo impida. El problema surge cuando la publicidad es promovida a consecuencia de la contratación que hace el Estado con los medios privados disponiendo los recursos del Estado. No se trata exclusivamente de un tema de gasto presupuestal, sino de advertir la vinculación de la inversión del gasto con la independencia que debe preservarse en la calidad de la información que se trasmite a través de los medios masivos (Ledezma Narváez, 2018).

4.2.3. Sobre el derecho a la libertad de contratación

En correspondencia a la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal” y el Derecho a la Libertad de Contratación, se puede exponer que esta Ley no contiene un articulado claro que permita definir idóneamente las reglas para contratar con los medios de comunicación, pues esta Ley hasta la actualidad no se encuentra reglamentada, a pesar de que ya transcurrieron más de 16 años de su entrada en vigencia.

Tomando la opinión de la expresidenta del Tribunal Constitucional, en referencia al gasto que realiza el Estado en publicidad en los medios de comunicación, menciona lo siguiente: “Mire, si eso fuera algo gratuito yo creería en la bondad de los medios de comunicación privados. Acá el amor no es a informar a los ciudadanos. Yo diría: ‘qué pena que no están recibiendo los ingresos del presupuesto del Estado para seguir haciendo publicidad’. Ese es el trasfondo”, declaró la magistrada Marianella Ledesma.

Figura 4.

Gasto del Estado en medios de comunicación (2009 a 2018)

Año	Presupuesto General de la República	Gasto total en publicidad
2009	72,355,497,884	131,637,223
2010	81,894,838,697	222,888,586
2011	88,460,619,913	262,952,980
2012	95,534,635,146	202,000,433
2013	108,418,909,559	297,726,854
2014	118,934,253,913	335,207,379
2015	130,621,290,973	353,111,163
2016	138,490,511,244	379,409,023
2017	142,471,518,545	279,809,958
2018	157,158,747,651	280,040,586
Total	1,134,340,823,525	2,744,784,185

Nota. La figura muestra el gasto en publicidad que realizó el estado peruano entre el año 2009 al 2018.



Marianella Ledesma (2018), sostiene que: En menos de diez años el Estado ha desembolsado más de S/ 2,700 millones en “mermelada”. En ese sentido, que las campañas mediáticas en contra de la norma no buscaban salvaguardar los derechos a la información de los ciudadanos, sino los beneficios recibidos por las empresas operadoras de los medios de comunicación, un factor que podía afectar la independencia de la prensa. “¿Esas campañas y esa preocupación por los ciudadanos eran gratuitas? ¡No! Había millones detrás. Había en juego 280 millones de soles anuales en publicidad... Ese presupuesto sí puede afectar la independencia de un medio de comunicación, sesgar una investigación periodística, por ejemplo”, agregó.

La doble dimensión de la libertad de información se ha materializado también en el artículo 61 de la Constitución, cuando se expresa que los medios de comunicación social y empresas relacionadas con la libertad de expresión y comunicación no pueden ser objeto de exclusividad o acaparamiento, ni directa ni indirectamente por parte del Estado ni de particulares.

Es evidente que esta cláusula constitucional responde a la experiencia sobre restricciones a las libertades comunicativas ocurridas en el Perú a lo largo de su historia republicana. Ello obedece a la necesidad que la población reciba fuentes variadas de información a fin de poder decidir con la mayor cantidad de datos posible.

Recordemos el caso del Grupo el Comercio:

El 20 de agosto del año 2013, se firmó un contrato de venta de acciones de las empresas Epena y Abs por parte de los señores Angois – Banchemo (vendedores) y El Comercio (comprador). Cabe señalar que dichas empresas son propietarias de los diarios ‘Ojo’, ‘Correo’, ‘Ajá’ y ‘El Bocón’.



El 18 de noviembre de 2013 ocho ciudadanos entre periodistas, editores y empresarios periodísticos, interpusieron ante el juzgado constitucional de Lima una demanda constitucional de amparo contra los señores Agois Banchemo y las compañías Empresa Editora El Comercio S.A. y Servicios Especiales de Edición S.A.C (en adelante los demandados), para la protección del derecho de libertad de expresión e información en su dimensión de pluralismo informativo.

El pasado 24 de junio del 2021, el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nulo el contrato de compraventa de acciones entre las empresas Epena y Abs a la Empresa Editora El Comercio debido a haberse corroborado una alta concentración de medios por parte de la empresa compradora. Específicamente, señala también “por contravenir la constitución nacional y el tratado internacional” (Enfoque Derecho, 2021).

Concentración de medios

Para analizar este caso, debemos remitirnos al artículo 61 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

Artículo 61.- Libre competencia

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

Al respecto se puede entender que, si bien en principio no se encuentra prohibida la formación de monopolios, la Constitución sí establece que al garantizar que el “Estado facilita y vigila la libre competencia”, se establece una represión, preventiva o a posteriori, de aquellas prácticas limitativas o abusivas que puedan afectar el normal desenvolvimiento del libre mercado.



Cabe destacar que el principal argumento del juzgado es que hay una alta concentración de medios probada. Al respecto, tenemos que tener en cuenta que la idea de concentración de medios de comunicación hace referencia a “un incremento en la presencia de una empresa o de un reducido número de empresas de comunicación en cualquier mercado como consecuencia de varios procesos posibles: adquisiciones, fusiones, convenios con otras compañías o, incluso, la desaparición de competidores” (Enfoque Derecho, 2021).

Con respecto a este punto, debemos hacer alusión a lo contenido en el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución, el cual establece una clara prohibición a la concentración de medios:

Art. 61. – Libre competencia

(...) La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

Con respecto al caso, se pudo comprobar la existencia de una concentración de la prensa escrita por parte del Grupo El Comercio. Por ello, la Sala resolutoria concluye en la siguiente manera:

A raíz del Contrato de acciones, sumando la cuota de Epena, Grupo El Comercio obtiene un total de 77 por ciento de todo el mercado de ingresos por publicidad en prensa escrita. Finalmente, como hemos señalado (...), en todas sus Memorias Anuales se indica que dicha participación se mantiene en niveles similares. Por



tanto, se demuestra de manera fehaciente que dicho sector se encuentra altamente concentrado, concentración que persiste. (Enfoque Derecho, 2021)

Cabe señalar que, en 2012, El Comercio tenía el 49% del mercado periodístico y Epena el 29%, por lo que, después de la adquisición de las acciones de esta última por parte del Grupo El Comercio, este pasó a controlar el 78% del mercado de la prensa escrita.

En conclusión, las pruebas presentadas en el caso manifiestan que se estaría vulnerando claramente el segundo párrafo del artículo 61° de la Constitución, ya que dicho contrato de transferencia de acciones entre el Grupo El Comercio y EPENSA crean una alta concentración de la prensa escrita a nivel nacional.

El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de toda persona a recibir información, por lo que los acuerdos contractuales que se celebren persiguiendo este objetivo, no pueden ser calificados como ilícitos. El inciso 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, señala que toda persona tiene derecho: “A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”.

El Tribunal señaló que el derecho a la libre contratación garantiza la facultad de crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial, a través del acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas. Tal vínculo debe estar referido a bienes o intereses que posean apreciación económica, y que este resulta válido siempre que tenga un fin lícito y no contravenga leyes de orden público (Tribunal Constitucional, 2018).

Así, el derecho a la libertad de contratación se fundamenta en el principio de autonomía privada, el que, a su vez, dota al referido derecho de un doble contenido:



(i) Libertad de contratar, también llamada libertad de conclusión, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata; y,

(ii) Libertad contractual, que forma parte de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución, y que también es conocida como libertad de configuración interna, que es la facultad para decidir, de común acuerdo, el contenido del contrato.

Por ello, el Tribunal Constitucional (2018), señala que: “como cualquier otro derecho fundamental la libre contratación tiene límites, que en su caso consisten, principalmente, en la restricción para perseguir intereses privados cuando estos estén en conflicto con leyes de orden público, es decir, con el bien común”, en este sentido, la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal”, no precisa montos ni porcentajes que el Estado peruano pueda invertir en los medios de comunicación, hecho que debería ser definido, para que el gobierno nacional, regional y local, no abusen de la inversión que puedan realizar con fines únicamente de mantener una supuesta “popularidad” o que permita que la línea editorial de los medios de comunicación puedan ser condescendientes con cada uno de los gobiernos de turno, únicamente con el objetivo de mantener pagos por publicidad estatal.

Ahora bien, es necesario agregar que resulta imprescindible regular debidamente lo referido al sistema de contratación de la publicidad; y en especial, lo relacionado con las excepciones o exoneraciones al sistema ordinario de contratación. En efecto, se advierte que, con base en cuestiones de urgencia, o a la especialidad del servicio, pueden encubrirse modos de contratación irregular o reñidos con los valores que deberían inspirar a un sistema de contratación pública moderno, eficiente y transparente. Por ello, y siempre con la previsión de criterios razonables, deberá atenderse también a este espacio, evitando



toda forma de elusión o de evasión de los sistemas de control. No podemos aquí pasar a, por ejemplo, a contratación de medios sin concurso. No debe dejarse margen a prácticas como las de comisiones, o las referidas a la invención de causales de excepción que no tengan que ver con la naturaleza de lo contratado o del requerimiento de la Administración (Espinosa-Saldaña, 2018).

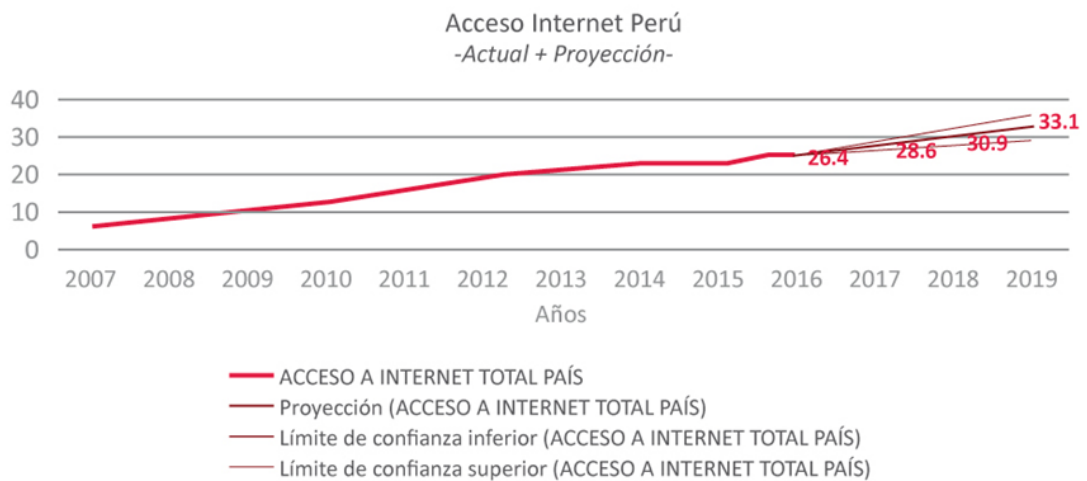
4.2.4. Sobre el derecho a la igualdad

Referente a la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal” y el Derecho a la Igualdad, se puede declarar que esta Ley no contiene artículos que permitan definir idóneamente las reglas que promuevan en los medios de comunicación privados y públicos la evolución del derecho fundamental que todo ser humano tiene a ser tratado en igualdad de condiciones.

Vamos a analizar esto por partes. Vivimos en una sociedad de información y con cada vez más tecnología. ¿Esto es cierto? La verdad es que esta realidad solo es para un grupo pequeño de peruanos. Los que pueden disfrutar de internet, piensan que todo el mundo lo puede hacer, sin embargo, la realidad es distinta:

Figura 5.

Proyección de peruanos que tienen acceso a internet



Nota: La figura presenta la proyección de ciudadanos que tienen acceso a internet hasta el 2019. Tomado del INEI y Pozo (2018).

Como podemos observar, al 2018, solo el 30.9% de la población urbana y rural del Perú, tiene acceso a internet. Esto es, el alcance máximo que las redes sociales tendrían para la comunicación de las entidades del Estado es 30.9%. En buena cuenta, lo que esto significa es que estaríamos excluyendo al casi 70% de la población si basamos la comunicación del Estado en las Páginas web, o los posteos en Facebook, Twitter o Instagram de las instituciones del Estado 70% de peruanos sin poder saber de las campañas de salud, de educación, de entidades electorales, etc. (Pozo, 2018)

En el taller “El rol de los medios de comunicación para promover la igualdad y la no discriminación”, organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que tuvo como finalidad buscar mejoras en la calidad de la publicidad y tratamiento de información en medios de comunicación, de forma tal que no se ofrezca contenido sexista, clasista y/o racista, se presentaron los siguientes hallazgos:



De 667 noticias monitoreadas (informativos y programas de entretenimiento), 18 noticias son discriminatorias, las cuales se repiten durante todo el programa. Se encontraron 44 frases discriminatorias, las cuales se asocian con género, lugar de origen o de residencia, condición u origen social, etc. Por ejemplo: “La blanca de Chucuito”, “Capturan a los raqueteros del cono norte”, “a esta mujer se le conoce como la negrita en la zona”, o diminutivos o apelativos como “la foquita Farfan”, entre otros.

Perú es el país con menos avances en Latinoamérica con respecto a la normativa que exija sancione a los medios sobre actos de discriminación en su oferta mediática. México, Ecuador y Bolivia, tienen avances significativos. La ciudadanía percibe la discriminación como maltrato, el trato diferenciado, la marginación y el prejuicio. Pero también la percibe como natural, graciosa y exagerada. Sigue siendo un reto sensibilizar a la ciudadanía, no permitir que la discriminación se dé de manera solapada, orientar sobre los derechos a la igualdad y no discriminación, informar sobre mecanismos de queja en diversas instancias (Calandría, 2018).

Si bien la igualdad se encuentra recogida en el título relativo a los derechos fundamentales de la persona (artículo 2.2), con lo cual podríamos indicar que es un derecho subjetivo fundamental, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional le ha reconocido también el carácter de principio constitucional que caracteriza al modelo de Estado que ha configurado la Constitución de 1993 “(...) la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos” (Landa Arroyo, 2021).



Como principio, la igualdad tiene un reconocimiento transversal en el texto constitucional de 1993, dado que, además de ser concebido como un derecho fundamental, en tanto principio constitucional establece las directrices para el diseño de políticas públicas a cargo del Estado, pues si bien todos somos iguales ante la ley (artículo 2, inciso 2), también pueden expedirse leyes especiales por la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia entre las personas (artículo 103). Esto no impide establecer tratamientos diferenciados a sectores de la población históricamente vulnerados, como la mujer, los niños, los adultos mayores (artículo 4) y los discapacitados (artículo 7), especialmente si trabajan (artículo 23).

Asimismo, Landa Arroyo (2021), manifiesta que: “...se reconocen en una noción de igualdad y no discriminación el acceso universal —para todos, aunque progresivo a la seguridad social en igualdad de condiciones (artículo 10)—(...), el principio de igualdad de oportunidades en el ámbito laboral (artículo 26.1)”, hecho que ocurre parcialmente en los medios de comunicación, en su mayoría privados, en los que es difícil encontrar, por ejemplo conductores de programas televisivos afroperuanos o conductores con rasgos andinos u originarios.

Además, para muestra de hechos que vulneran el Derecho a la Igualdad, podemos mencionar que los canales de señal abierta tales como: América TV, Grupo ATV y Frecuencia Latina, no cuentan con programas que desarrollen contenidos en lengua originaria como el Quechua o el Aymara. Es cierto que los medios de comunicación privados, cuentan con la autonomía normativa respectiva, que les permita decidir sobre el contenido de sus programas, sin embargo, también los medios de comunicación deberían contribuir a la construcción de una sociedad más igual, donde personas de todo nivel social, económico, racial, religioso, etc., puedan acceder a trabajos en los medios de comunicación.

Por otro lado, es necesario manifestar que el Derecho a la Igualdad, no solo debe referenciarse en los medios de comunicación, sino en la población peruana que consume estos programas sean televisivos o radiales, pues ellos también necesitan recibir información y contenido en su lengua originaria, por ejemplo.

La igualdad, al ser reconocida como un derecho fundamental, adopta la forma de un derecho subjetivo, esto es, una relación jurídica en donde se puede identificar a un sujeto titular (quien reclama se le brinde un trato igual al de otra persona con la que comparte una misma o similar situación o condición), un sujeto obligado (a quien el titular le reclama recibir el mismo tratamiento que otra persona, generalmente el Estado, pero también otros sujetos privados), y el contenido (el tratamiento que se reclama). Este Derecho de Igualdad, en referencia al acceso de los hogares que tienen radio y televisor, no se cumple en ámbitos rurales, tal como se muestra en las siguientes figuras:

Figura 6.

Hogares con acceso a radio

Perú: Hogares con acceso a radio, según área de residencia
Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021
(Porcentaje)

Área de residencia	Ene-Feb-Mar 2020 P/	Ene-Feb-Mar 2021 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	74,4	72,0	-2,4
Lima Metropolitana 1/	71,5	67,6	-3,9
Resto urbano 2/	75,5	73,5	-2,0
Área rural	75,8	74,3	-1,5

1/ Lima Metropolitana incluye la Provincia Constitucional del Callao.

2/ No incluye Lima Metropolitana.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

En el trimestre enero, febrero- marzo 2021, el 72,0% de los hogares del país tenían acceso a la radio. Por área de residencia, en el Área rural el acceso es de 74,3%, en el Resto urbano 73,5% y en Lima Metropolitana el 67,6%.

Al comparar el trimestre de análisis con su similar del año anterior, se observa que el acceso a radio, disminuyó en todos los ámbitos geográficos, siendo Lima Metropolitana la que más disminuyó (3,9 puntos porcentuales), al pasar de 71,5% a 67,6%, seguido del Resto urbano (2,0 puntos porcentuales), al pasar de 75,5% a 73,5% y el Área rural disminuyó en 1,5 puntos porcentuales. Esta reducción se debería a que los hogares, estarían accediendo más a la telefonía móvil, la misma que ya viene con radio incorporado.

Figura 7.

Hogares con acceso a televisor

Perú: Hogares con acceso a televisor, según área de residencia
Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021
(Porcentaje)

Área de residencia	Ene-Feb-Mar 2020 P/	Ene-Feb-Mar 2021 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	80,8	79,3	-1,5
Lima Metropolitana 1/	96,0	95,0	-1,0
Resto urbano 2/	86,7	86,2	-0,5
Área rural	48,5	46,6	-1,9

1/ Lima Metropolitana incluye la Provincia Constitucional del Callao.

2/ No incluye Lima Metropolitana.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

De cada 100 hogares de Lima Metropolitana 95 cuentan con televisor, en el Resto urbano es 86 y en el Área rural, 47 de cada 100 hogares. Comparado con similar trimestre del año anterior, se observa que hay una disminución en los hogares que acceden a

televisor en el Área rural, Lima Metropolitana y el Resto urbano en 1,9, 1,0 y 0,5 punto porcentual, respectivamente.

En una etapa del conocimiento y globalización como la que se vive a nivel mundial, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y el acceso a Internet, deberían considerarse como Derechos Fundamentales como se hace en países como Finlandia y Estonia que han decidido, que el acceso a Internet es un derecho humano para sus ciudadanos (Tecnología Zen, 2017), sin embargo, este hecho no se cumple en nuestro país, motivo por el que presentamos tablas y figuras que muestran el porcentaje de la población peruana con acceso a internet:

Figura 8.

Población de 6 años y más que hace uso de Internet

Perú: Población de 6 años y más que hace uso de Internet, según área de residencia

Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021

(Porcentaje del total de población de 6 años y más de edad de cada área de residencia)

Área de residencia	Ene-Feb-Mar 2020 P/	Ene-Feb-Mar 2021 P/	Variación (Puntos porcentuales)	
Total	60,3	66,8	6,5	***
Lima Metropolitana 1/	78,5	80,9	2,4	***
Resto urbano 2/	64,2	71,0	6,8	***
Área rural	23,8	34,4	10,6	***

* Existe diferencia significativa, con un nivel de confianza del 90%.

** La diferencia es altamente significativa, con un nivel de confianza del 95%.

*** La diferencia es muy altamente significativa, con un nivel de confianza del 99%.

1/ Lima Metropolitana incluye la Provincia Constitucional del Callao.

2/ No incluye Lima Metropolitana.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

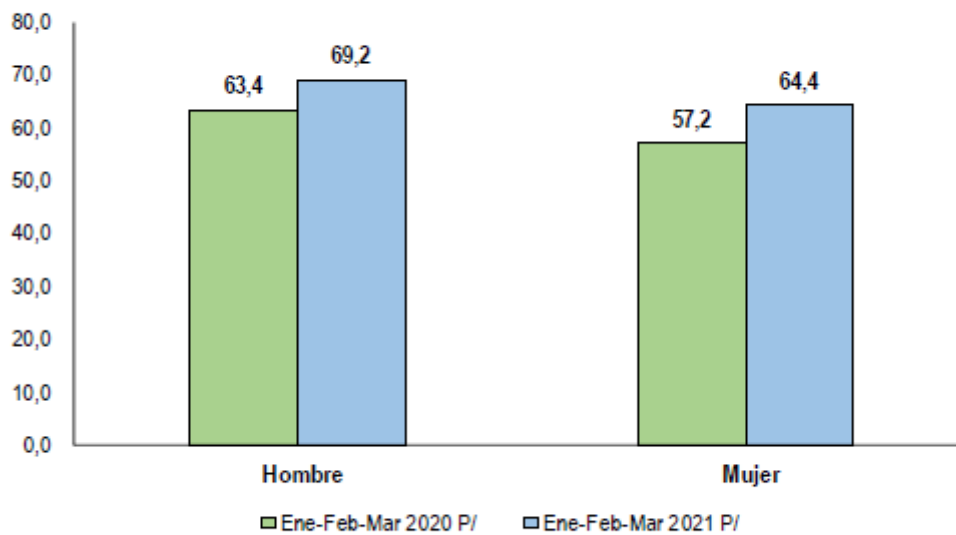
El 66,8% de la población de 6 y más años de edad del país accede a Internet. Respecto a similar trimestre de 2020, se observa un aumento de 6,5 puntos porcentuales

al pasar de 60,3% a 66,8%. Por área de residencia, en Lima Metropolitana la población usuaria de Internet significó el 80,9%, en el Resto urbano el 71,0% y en el Área rural el 34,4%.

Figura 9.

Población de 6 años y más de edad que hace uso de Internet

Perú: Población de 6 años y más de edad que hace uso de Internet, según sexo
Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021
(Porcentaje)



P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

Internet es utilizado más por hombres que mujeres. El 69,2% de hombres hacen uso de Internet, mientras que el 64,4% de las mujeres accede a este servicio, existiendo una brecha de género de 4,8 puntos porcentuales a favor de los hombres.

Figura 10.

Población de 6 años y más que hace uso de Internet “según grupos de edad”

Perú: Población de 6 años y más que hace uso de Internet, según grupos de edad

Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021

(Porcentaje del total de población de 6 años y más de cada grupo de edad)

Grupos de edad	Ene-Feb-Mar 2020 P/	Ene-Feb-Mar 2021 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	60,3	66,8	6,5 ***
6 a 11 años	36,2	51,9	15,7 ***
12 a 18 años	70,1	79,2	9,1 ***
19 a 24 años	88,0	89,6	1,6 ***
25 a 40 años	75,1	80,5	5,4 ***
41 a 59 años	54,6	62,4	7,8 ***
60 y más	27,1	28,1	1,0

* Existe diferencia significativa, con un nivel de confianza del 90%.

** La diferencia es altamente significativa, con un nivel de confianza del 95%.

*** La diferencia es muy altamente significativa, con un nivel de confianza del 99%.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

Población joven y adolescente accede más a Internet. El 89,6%, 80,5% y 79,2% de la población de 19 a 24 años, de 25 a 40 años y de 12 a 18 años de edad, respectivamente, son los mayores usuarios de Internet. Entre los niños de 6 a 11 años acceden el 51,9%. En la población de 60 y más años de edad solo usa Internet el 28,1%.

Figura 11.

Población de 6 años y más que hace uso de Internet “según nivel educativo”

Perú: Población de 6 años y más que hace uso de Internet, según nivel educativo

Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2020 y 2021

(Porcentaje del total de población de 6 años y más de edad de cada nivel educativo)

Nivel educativo	Ene-Feb-Mar 2020 P/	Ene-Feb-Mar 2021 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	60,3	66,8	6,5 ***
Primaria 1/	25,0	35,7	10,7 ***
Secundaria	64,8	74,1	9,3 ***
Superior no universitaria	87,0	90,9	3,9 ***
Superior universitaria	94,7	95,5	0,8

* Existe diferencia significativa, con un nivel de confianza del 90%.

** La diferencia es altamente significativa, con un nivel de confianza del 95%.

*** La diferencia es muy altamente significativa, con un nivel de confianza del 99%.

1/ Incluye sin nivel, inicial y educación básica especial.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Nota. Información recuperada del INEI (2021).

Población con nivel educativo superior accede más a Internet. El 95,5% y el 90,9% de la población con educación superior universitaria y no universitaria, respectivamente, acceden en mayor proporción a los servicios de Internet; seguidos por la población con educación secundaria 74,1% y la población con primaria o menor nivel 35,7%.

4.2.5. Sobre el derecho a la no discriminación

Referente al Derecho a la No Discriminación y la Ley N° 28874 “Ley que Regula la Publicidad Estatal”, se manifiesta que esta Ley no contiene artículos que permitan limitar y eliminar progresivamente mensajes y actos discriminatorios en los programas emitidos por los medios de comunicación.

Así, la prensa reproduce estereotipos físicos y emocionales, por ejemplo, situando a los amazónicos como “bravos”, “revoltosos” y “manipulables”, sin referirse directamente a la raza, “sino más bien a aspectos relacionados con el ser social, con la



educación y con la ‘cultura’, entendida como “formas de ser” (Turpo-Gebera & Gutiérrez Gala, 2019). Un hecho que se pudo evidenciar en las elecciones presidenciales del Perú del 2021, donde en medios de comunicación como Willax Tv se adjetivo a los andinos como “sucios”, “ignorantes”, entre otras caracterizaciones ridiculizantes, por el hecho de apoyar a uno de los candidatos presidenciales que era de origen campesino, y a los negros como “delincuentes, estereotipos que denigran su cultura y la propia humanidad de individuo.

Entre la población joven, más propensa al acceso de los medios de distracción (Televisión, internet), éstos expresan sus prejuicios racistas, a veces sin mayor conciencia de ello, pero que aflora gravemente en situaciones de conflicto social o personal. Este racismo aversivo, a través de los chistes o bromas, se tolera más permisiblemente y hasta es “aceptado” como un medio de “escape” social, en algunos casos, su tolerancia es exigida como medio de libre expresión. En ese sentido, algunos programas televisivos permiten representaciones cómicas que denigran la naturaleza de los pueblos originarios, generando estereotipos sociales, indígenas tontos, negros violadores, cholos arribistas, etc. Un ejemplo, de este tipo de actos discriminatorios, lo sufrió el actual Presidente de la República del Perú el profesor Pedro Castillo, cuando el conductor del programa “Beto a Saber” el señor Humberto Ortiz Pajuelo (Beto Ortiz) salió disfrazado del entonces candidato presidencial en un programa en vivo por el canal de Willax Tv.

Figura 12.

Beto Ortiz imita vestimenta de Pedro Castillo



Nota. Fotografía recuperada de la emisión televisiva del 12 de abril de 2021.

En esa línea, los “medios de comunicación, junto a la familia, la escuela o las narraciones orales como cuentos, refranes o chistes, han sido tradicionalmente los transmisores más importantes de estereotipos”. Los medios de comunicación (en su mayoría afincados en Lima) constituyen una amenaza, no por su presencia sino por su utilización, manipulación y distorsión de la realidad. En esa línea, la televisión irrumpe, constantemente, alterando e impidiendo aprehender la realidad, al establecer clasificaciones de los seres humanos, sea diferenciándolos en grupos, o abstrayendo de ellos rasgos que los desfiguran y ridiculizan. De ese modo, se elaboran y reproducen estereotipos basados en prejuicios, subjetividades y otras configuraciones irreales (Turpo-Gebera & Gutiérrez Gala, 2019).



Siguiendo la propuesta de F. Morales & Yubero (1996), se puede inferir que el racismo que la televisión peruana enfatiza es de un racismo sutil, cuya difusión de contenidos en los programas cómicos, sea de manera voluntaria o no, estaría contribuyendo a la continuidad cultural de estereotipos y prejuicios raciales. Una práctica sin mayor respeto por las personas y sus derechos. En ese sentido, Ardito (2004), advierte que el uso burlesco de personajes andinos y afroperuanos configuran actos discriminatorios. Un quehacer ampliamente arraigado en los programas cómicos peruanos, representado maliciosamente con la complacencia de los gobiernos de turno. Son estos medios y programas los que reproducen de una manera agresiva la exclusión de las poblaciones que representan a sectores mayoritarios del país (indígenas, amazónicos y afrodescendientes), ridiculizándolos.

Debería reflexionarse en referencia a la capacidad económica, que permita que todos los peruanos puedan acceder a diversos canales de televisión o redes de internet que les permita acceder a variados medios de comunicación para informarse adecuadamente, el hecho de que solo un grupo de peruanos pueda acceder a la televisión por cable, a causa de sus posibilidades económicas, también es un hecho discriminatorio que la Ley debería extinguir progresivamente.

Conforme a los resultados expuestos, se puede precisar la necesidad de que la Ley que regule a los medios de comunicación privados y públicos, permita el afianzamiento del Derecho a No Discriminación en una sociedad como la peruana, en el periodo electoral del 2021 (elecciones presidenciales de la República del Perú) se manifestó con mayor notoriedad el nivel de discriminación que posee nuestra sociedad, por ello, en los medios de comunicación (en su mayoría privados y afincados en la capital) se realizaron campañas que ocasionaron la división y el odio entre peruanos, basados en una lucha política que utilizó como instrumento discriminatorio a los medios de comunicación, esta



reflexión nos permite manifestar que la actual Ley que regula a los medios de comunicación y que hasta la actualidad no se encuentra reglamentada, debe ser revisada y reemplazada por una Ley que permita progresivamente el destierro de actos discriminatorios y que inciten al odio en base a diferencias por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

4.3. PROPONER LA MODIFICATORIA DE LA LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con el presente estudio se pudo sustentar el objetivo de proponer la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”, debido a que los distintos vacíos encontrados en esta ley en referencia al desarrollo y protección de los derechos fundamentales de libertad de expresión, libertad de información, libertad de contratación, a la igualdad y a la no discriminación, muestran un alto consenso en los ciudadanos participantes de la presente investigación, en la necesidad de promulgar una nueva ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación públicos y privados.

Participaron un total de ciento cincuenta y seis (156) ciudadanos que colaboraron con responder la encuesta presentada en la investigación, contestaron un conjunto diverso de preguntas, entre ellas la interrogante 2.5: ¿Cree Usted que el Presidente de la República o el Congreso del Perú deben promulgar una nueva Ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación?, en referencia a ello presentamos la siguiente tabla que muestra cada una de las respuestas:

Tabla 2.

Nueva ley que regule a los medios de comunicación

Pregunta 2.5. ¿Cree Usted que el Presidente de la República o el Congreso del Perú deben promulgar una nueva Ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación?	
Encuestado:	Respuesta:
Nº 04	Definitivamente que sí.
Nº 05	Estoy de acuerdo por que muchas veces los medios de comunicación sueltan información sin antes tener la verdad.
Nº 06	No importa si hay o no esa ley porque los dueños jamás la cumplirán mientras estén el poder. La solución sería que haya esa ley y se ponga mano dura cada vez que mienten, odian, discriminan, desprecian, etc., a los serranos, de color, etc.
Nº 12	Si es necesario.
Nº 15	Si, sería una buena opción.
Nº 19	Si, es importante.
Nº 21	De acuerdo.
Nº 22	Si urgente.
Nº 25	Si, porque hay medios de comunicación que informan a su conveniencia.
Nº 26	Obviamente.
Nº 31	Claro que debería de ser asi.
Nº 32	Me parece una excelente propuesta.
Nº 34	Si eso sería algo bueno para el PERÚ.
Nº 36	De ser necesario, estoy de acuerdo.
Nº 39	Si. Para que la información sea mucho más seria y objetiva.
Nº 41	No, así está bien.
Nº 44	Si, que digan la verdad y más o formación.
Nº 46	Claro que no.
Nº 47	Si, creo que al menos esa ley pueda regular algo a los medios de comunicación ya que la sociedad actual vive en un medio realmente de mentira creo yo por esto de la "prensa mermelera".
Nº 48	Si sería lo mejor.
Nº 49	Necesariamente.
Nº 50	Si, sobre todo con las que no emiten veracidad en sus publicaciones sobre las noticias.
Nº 51	Si, para mantenernos correctamente informados.

Nota. La tabla muestra las respuestas de cada uno de los encuestados en referencia a la pregunta 2.5. Tomado de la encuesta virtual (formulario google) aplicada en la presente investigación: <https://forms.gle/8tnnzH6M8m6fVXT69>

Análisis de la tabla 2.

Con referencia a la tabla 2, en la cual se presentan las respuestas a la interrogante:

¿Cree Usted que el Presidente de la República o el Congreso del Perú deben promulgar



una nueva Ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación?, se puede concluir que la mayoría de los encuestados coinciden en mencionar la necesidad de aprobar una nueva ley que regule a los medios de comunicación, con el objetivo de delimitar adecuadamente la labor que desempeñan en la sociedad y con ello puedan brindar información verídica. Se puede mencionar que la población evidencia que, en el Perú, hace falta normativa más clara que permita el desarrollo de los medios de comunicación en la sociedad peruana, logrando con ello que las personas con poder económico y que manejan a empresas privadas (nacionales e internacionales) no sigan utilizando a la prensa para lograr sus objetivos particulares. Los encuestados, también mencionaron que, al aprobar una nueva Ley, esto permitiría que la sociedad cambiaría en alguna medida la visión negativa que tienen sobre los medios de comunicación, a los que denominan como la "prensa mermelera" y otros adjetivos que descalifican a una labor tan necesaria como el periodismo en el desarrollo de un país.



V. CONCLUSIONES

PRIMERA. –

Con el desarrollo de la presente investigación se determinó la necesidad de la modificación de la Ley N° 28874, ley que regula la publicidad estatal en los medios de comunicación. En un Estado como el peruano se requiere con urgencia la regulación del gasto en publicidad estatal que se realiza en los medios de comunicación (sobre todo en los privados) como un mecanismo para preservar la libertad de expresión. Esta deficiencia normativa es un reclamo de larga data. Hay que recordar que el cambio del modelo económico en nuestro país permitió que el Estado, usando las reglas del mercado pueda contratar publicidad. Saber cuál es el monto que se debe destinar a la publicidad es una vieja pregunta hasta hoy vigente. Para muestra de esta necesidad de modificación de la Ley N° 28874, se puede mencionar que hasta el momento (2023) los medios de comunicación se exoneran de participar en licitación pública o concursos para contratar los servicios de publicidad que ofrecen a las entidades del Estado. Además, en la actualidad se pone en grave riesgo la libertad de expresión e información puesto que ahora en el Perú no existe regulación clara que límite a los medios de comunicación frente a la información que brindan a la sociedad peruana, dejando al libre albedrío que publiquen información sin límites ni controles. Tal proceder, sin lugar a dudas, deja abierta la posibilidad de que algunos medios de comunicación ejerzan presión sobre los funcionarios públicos de las entidades estatales (municipalidades, ministerios, órganos autónomos, etc.) a cambio de no realizar las investigaciones sobre corrupción o la crítica sobre el deficiente cumplimiento de sus funciones.



SEGUNDA. –

Es importante para el sistema normativo del Estado peruano, regular adecuadamente a los medios de comunicación y fundamentalmente la regulación de la inversión económica que puede realizar el Estado en publicidad, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el “caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal” (octubre de 2018), los magistrados que suscribieron la posición en mayoría a favor de que se declare inconstitucional la Ley N° 30793, generaron hoy un vacío legal en lo que a la regulación de la publicidad estatal se refiere. Por ello, los ciudadanos tienen que comprender que la falta de regulación de los medios de comunicación públicos y privados perjudica el mercado de las ideas y opiniones, el control sobre quienes administran el poder, la defensa de las libertades, situaciones que son una condición imprescindible para la existencia de una sociedad democrática, además, sólo hace falta ver los montos invertidos en publicidad estatal en los últimos años, para ver que es indispensable el control y supervisión de cómo se gasta ese dinero. Esta problemática no finaliza con el presente trabajo académico de investigación, por el contrario, plantea el reto de generar más discusión y propuestas de cómo el Estado debe interactuar con los medios (privados y públicos) de comunicación en la difusión de sus programas y que estos puedan responder a los derechos fundamentales en favor de la ciudadanía peruana.

TERCERA. –

Después de realizar un análisis reflexivo de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”, se puede establecer que los medios de comunicación (en su mayoría privados y situados en la capital del Perú) vulneran los derechos fundamentales como: el Derecho a la Libertad de Expresión, que en muchos casos llegan a vulnerar otros derechos



fundamentales como el Derecho al Honor; el Derecho a la Libertad de Información, que constituye sin duda un elemento central en la configuración de todo Estado Constitucional, sin ejercicio de las libertades informativas, la libertad de pensamiento o la libertad en sentido estricto (libertad individual) son casi meras ilusiones, sin proyección a ser conocidas o dadas a conocer, sin embargo en la realidad nacional, esta libertad no se respeta ni se cumple de manera idónea, pues se brinda información irrelevante y que falta a la verdad; el Derecho a la Libertad de Contratación, que no se refiere a una obligación de contratar, motivo por el cual se debe considerar que al igual que en otros contextos de contratación pública, los medios de comunicación podrían concursar en convocatorias públicas para que se pueda contratar con ellos; el Derecho a la Igualdad, que afecta básicamente a los pobladores del contexto rural, quienes por motivos económicos no acceden a señales de radio y televisión nacional e internacional, además se puede mencionar el acceso limitado que tienen a Internet por su ubicación geográfica; y por último, el Derecho a la No Discriminación, que se vulnera con la emisión de contenido que agrede a poblaciones vulnerables como los pueblos andinos y selváticos.

CUARTA. –

Por consiguiente, se propone la modificatoria de la Ley N° 28874, “ley que regula la publicidad estatal en medios de comunicación”, con el propósito de lograr que en nuestra sociedad exista mayor cantidad de ciudadanos objetivamente informados, con diversas corrientes de opinión y pensamiento, y con ello generar mayor participación cívica frente a las circunstancias de la vida social del país. La democracia del Perú se fortalecerá con la acción y participación, y no con la pasividad y tolerancia, ni con el silencio o la complacencia para minimizar situaciones importantes, críticas o difíciles de nuestra



sociedad, y para lograr ello es importante una labor adecuada de los medios de comunicación que interactúan en nuestra sociedad. Lamentablemente la historia política de nuestro país en las últimas décadas, ha mostrado cómo los medios de comunicación terminaron siendo influenciados por el poder político de turno, por este motivo, una futura regulación sobre la publicidad estatal debe prever medidas para evitar su posible abuso, en especial, que esta sea usada como un mecanismo que evite las críticas a las autoridades o que se atenúe el rol fiscalizador que le corresponde a la prensa, resulta imprescindible regular debidamente lo referido al sistema de contratación de la publicidad; y en especial, lo relacionado con las excepciones o exoneraciones al sistema ordinario de contratación.



VI. RECOMENDACIONES

PRIMERA. –

Se recomienda la modificación de la Ley N° 28874, ley que regula la publicidad estatal en los medios de comunicación. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, deberían considerar dentro de su agenda prioritaria la revisión, modificación o posterior promulgación de una nueva Ley que regule el funcionamiento pertinente y adecuado de los medios de comunicación, ya que en un Estado como el peruano, donde han transcurrido más de 16 años sin una reglamentación de dicha Ley, es necesario priorizar esta situación, lo cual permitirá un real control del gasto que realiza el Estado en publicidad estatal en los medios de comunicación.

SEGUNDA. –

Se recomienda al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, al Colegio de Periodistas del Perú, al Colegio de Periodistas de Puno, entre otros actores políticos, manifestar que es importante para el sistema normativo del Estado peruano, regular el funcionamiento adecuado de los medios de comunicación y primordialmente regular la inversión que puede realizar el Estado en publicidad. En este momento (año 2023) existe un vacío legal en lo que a la regulación de la publicidad estatal se refiere, motivo por el que los distintos actores políticos deben considerar como agenda urgente a tocar la posibilidad de una modificatoria o una nueva normatividad que regule a los medios de comunicación públicos y privados.



TERCERA. –

Se recomienda al Poder Legislativo, aprobar la modificatoria o la promulgación de una nueva Ley que regule a los medios de comunicación públicos y privados, la misma que permita el desarrollo y respeto progresivo de los Derechos Fundamentales tales como: el Derecho a la Libertad de Expresión, el Derecho a la Libertad de Información, el Derecho a la Libertad de Contratación, el Derecho a la Igualdad y el Derecho a la No Discriminación.

CUARTA. –

Por lo tanto, se recomienda al Poder Ejecutivo y Legislativo la modificatoria urgente de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”, con el objetivo de que esta Ley contribuya a formar ciudadanos objetivamente informados, que participen cívicamente en la vida social del país, que fortalezca el rol fiscalizador que le corresponde a la prensa y que termine con las excepciones o exoneraciones al sistema ordinario de contratación.



VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Retrieved from [https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5822/7696#:~:text=En la teoría analítica de,además en tres grupos \(p.](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5822/7696#:~:text=En la teoría analítica de,además en tres grupos (p.)
- Álvarez Conde, E. (2003). *Curso de derecho constitucional (I; 4º Tecnos, ed.)*. Madrid, España.: Tecnos.
- Álvarez Gayou, J. L. (2004). *Cómo hacer investigación cualitativa* (Paidós., ed.). México.
- Andrade, J. E. (2013). *Libertad de expresión: Un estudio jurídico comparado con la doctrina CIDH y la jurisprudencia nacional*. Universidad Católica de Colombia.
- Ardito, W. (2004). *Racismo en el Perú republicano*.
- Ayala, C. (2014). El derecho de los derechos humanos. La convergencia entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista de Facultad de Direito Da Universidades de Lisboa*.
- Baldeón, I. C. (2014). *El proyecto de investigación cuantitativa* (San Marcos., Ed.). Lima, Perú.: Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM.
- Becerra, M. (2011). Quid pro quo: La publicidad oficial en Argentina y sus múltiples facetas (Quid pro quo: The official advertising in Argentina and its many sides). In F. Poder & Ciudadano. (Eds.), *Fundación Poder Ciudadano*. (Fundación). Argentina.
- Blume, E. (2018). "Sin libertad de información, la democracia no está realmente



- garantizada.” Retrieved from Grupo el Comercio website:
<https://elcomercio.pe/politica/ernesto-blume-ley-medios-libertad-informacion-democracia-realmente-garantizada-noticia-570381-noticia/>
- Bolivia, A. L. P. *Ley N°1197-2019-Bolivia.* , Pub. L. No. Ley 1197, 3 (2019).
- Cabrera, F. (2022). Publicidad estatal en disputa. Retrieved from El Foco website:
<https://elfoco.pe/2022/02/informe/publicidad-estatal-en-disputa/>
- CADH, C. A. sobre D. H. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José , 1969).* , (1969).
- Calandría, C. *estrategica y desarrollo.* (2018). El rol de los medios de comunicación para promover la igualdad y no discriminación. Retrieved from Calandria website:
<https://www.calandria.org.pe/noticias/el-rol-de-los-medios-de-comunicacion-para-promover-la-igualdad-y-no-discriminacion/#>
- Calderón, A., Ascue, A., & Dibós, E. (2020). *OJOS QUE SÍ VEN: LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL: LECCIONES DESDE EL PERÚ Y EL DERECHO COMPARADO.*
- Calsin Choque, D. M. (2019). *“EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”* (Universidad Nacional del Altiplano Puno). Retrieved from <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/14686>
- Castro Sucre, S. (2018). La discriminación legal en el Perú ¿se encuentran los trabajadores a tiempo parcial realmente protegidos por el derecho a la igualdad y a la no discriminación? Retrieved from <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12531#.XOG5XfeSvwc>.
mendeley



- Chanamé, R. (2015). *La constitución comentada* (E. L. Editora y Distribuidora E.I.R.L., Ed.). Lima, Perú.: Editora y Distribuidora Ediciones Legales E.I.R.L.
- CIDH, C. I. de H. D. *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión.* , (2011).
- Comisión de Transportes y Comunicaciones, C. *Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 440/2021-CR, para modificar la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal.* , Pub. L. No. Proyecto de Ley 440/2021-CR., 1 (2021).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, R. especial. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión.* (p. 7). p. 7. OEA: Organización de Estados Americanos.
- Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria, C. *CÓDIGO COLOMBIANO DE AUTORREGULACIÓN PUBLICITARIA.* , (2013).
- CONCORTV, C. C. de R. y T. (2022). Publican ley que modifica regulación de publicidad estatal. Retrieved from Ministerio de Transportes y Comunicaciones website: <https://www.concortv.gob.pe/publican-ley-que-modifica-regulacion-de-publicidad-estatal/>
- Congreso Constituyente Democrático, P. *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1993.* , (1993).
- Crettaz, J. (2019). La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios. *Cuadernos.Info*, 44, 99–115. <https://doi.org/10.7764/cdi.44.1630>
- Diario El Popular, E. P. (2021). Cuarto Poder es ridiculizado por supuesto audio bomba. Retrieved from El Popular website: <https://elpopular.pe/virales/2021/12/05/cuarto->



poder-twitter-es-ridiculizado-supuesto-audio-bomba-llego-chispita-mariposa-
memes-fotos-99126

DUDH, D. U. de los D. H. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Retrieved from <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Enfoque Derecho, E. (2021). Editorial Caso El Comercio ¿Concentración de medios?

Retrieved from ENFOQUE DERECHO website:

[https://www.enfoquederecho.com/2021/07/13/editorial-caso-el-comercio-
concentracion-de-medios/](https://www.enfoquederecho.com/2021/07/13/editorial-caso-el-comercio-concentracion-de-medios/)

Escobar De La Serna, L. (1997). Manual de Derecho de la Información. Retrieved from

www.mexicanadecomunicación.com.mx

Espezúa, B. (2014). *La protección de la dignidad humana. Principio y derecho*

constitucional exigible (A. Editorial, Ed.). Arequipa, Perú.: Editorial Adrus.

Espinosa-Saldaña, E. A. *Sentencia del Tribunal Constitucional: Caso de la ley regula el*

gasto de publicidad estatal. , (2018).

Expreso, D. (2020, September). Lluvia de millones. *Diario EXPRESO*.

Fernández, C. (2012). *Derecho de las personas* (Editorial Motivensa., Ed.). Lima, Perú.:

Editorial Motivensa.

Fernández, C. (2013). *Constitución comentada* (Editorial Gaceta Jurídica S.A., Ed.).

Lima, Perú.: Editorial Gaceta Jurídica S.A.

Fernández, F. (2014). *El sistema constitucional español* (Editoria Dykinson., Ed.). Marid,

España.: Editorial Dykinson.

Ferrajoli, L. (1998). *Diritti fondamentali*. Retrieved from



<https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n19/n19a11.pdf>

Flores, R. (2011). *Amparo, Hábeas Corpus y Hábeas Data* (E. B de F, Ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial B de F.

Foros Perú, C. (2022). ¿Cómo va el gasto de la publicidad estatal durante el gobierno de Castillo? Retrieved from Foros Perú Club website: <https://forosperu.club/temas/¿cómo-va-el-gasto-de-la-publicidad-estatal-durante-el-gobierno-de-castillo.53775/>

Fort, J. T. (2017). *El fenómeno social del clientelismo en España*. 13, 93–111. <https://doi.org/10.18004/riics.2017.julio.93-111>

Gallegos Calisaya, T. G. (2014). *Los mecanismos legales de solución en conflictos entre el derecho a la libertad de expresión e información frente al derecho a la intimidad y dignidad* (Universidad Nacional del Altiplano). Retrieved from <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/392?show=full>

Gutiérrez Gómez, M. (2007). *La veracidad informativa como exigencia constitucional al ejercicio de la libertad de información de los medios periodísticos*. Retrieved from http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/3210/Gutierrez_gm.pdf;jsessionid=B55CB2F8F62F5741F3892EECBF416A9E?sequence=1

Guzmán, C. (2015). *La constitución política: un análisis funcional* (E. S.A., Ed.). Lima, Perú.: Editorial S.A.

Habermas, J. (2004). *Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana*. (E. Paidós, Ed.). Barcelona - España.: Paidós.

Henríquez, M., & Von Wolfersdorff, J. (2019). Iluminando el opaco gasto en publicidad del gobierno. Retrieved from CIPER website:



- <https://ciperchile.cl/2019/12/09/iluminando-el-opaco-gasto-en-publicidad-del-gobierno/>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. In *Highered.Mheducation.Com* (McGRAW-HIL). México.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4ta edición; M.-H. Interamericana, Ed.).
- Hernandez Sampieri, R. (2010). *Metodología de la Investigación* (M. M. G. Hill, Ed.). Ciudad de México.
- Huerta Guerrero, L. A. (2005). “El Derecho a la Igualdad.” *Pensamiento Constitucional*, 11(Derecho Constitucional), 307-334.
- INEI. (2021). Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. In *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (Vol. 4). Retrieved from <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-tic-iii-trimestre2020.pdf>
- Kant, E. (1989). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (E. Ariel, Ed.). Barcelona - España.: Ariel.
- La Ley. (2018). Con estos 9 argumentos el TC declaró inconstitucional la “Ley Mulder.” Retrieved from Gaceta Constitucional website: <https://laley.pe/art/6413/con-estos-9-argumentos-el-tc-declaro-inconstitucional-la-ley-mulder>
- La República, L. (2022). Aprueban nuevo dictamen para regular ley de publicidad estatal en medios. Retrieved from La República Política website: <https://larepublica.pe/politica/2022/01/19/congreso-comision-de-transportes-y->



comunicaciones-aprobo-nuevo-dictamen-para-regular-ley-de-publicidad-estatal-en-medios/

Landa Arroyo, C. (1991). “Las sentencias del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la constitucionalidad de la Ley de la Bolsa de Trabajo y los principios de igualdad y libertad.” *Revista Derecho PUCP*, 1(45), 446.

Landa Arroyo, C. (2014). LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO CIVIL: EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD CONTRACTUAL, SUS ALCANCES Y SUS LÍMITES. *THEMIS Revista de Derecho*, 1(66), 309–327.

Retrieved from
https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=libertad+de+contratación+derecho+perú&btnG=

Landa Arroyo, C. (2021). El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. *Estudios Constitucionales*, 19(2), 71–101. <https://doi.org/10.4067/s0718-52002021000200071>

Ledesma, M. (2018). EN NUEVE AÑOS, ESTADO GASTÓ MÁS DE 2,700 MILLONES DE SOLES SOLO EN PUBLICIDAD ESTATAL. Retrieved from MANIFIESTO website: <https://manifiestoperu.com/2018/10/14/en-nueve-anos-estado-gasto-mas-de-2700-millones-de-soles-solo-en-publicidad-estatal/>

Ledesma Narváez, M. L. *Sentencia del Tribunal Constitucional: Caso de la ley regula el gasto de publicidad estatal.*, (2018).

Maldonado Pérez, P. (2018). Relación prensa-Estado, consideraciones hacia la regulación de la publicidad oficial en México. Estudio regional. *Question*, 1(58), 039. <https://doi.org/10.24215/16696581e039>



- Mejia, C., Rodriguez-Alarcón, J. F., Garay-Rios, L., Enriquez-Anco, M. de G., Moreno, A., Huaytán-Rojas, K., ... Curioso, W. (2020). Percepción de miedo o exageración que transmiten los medios de comunicación en la población peruana durante la pandemia de la COVID-19. *Revista Cubana de Investigaciones Biomédicas*, 39(2), 1–20.
- Melgar Ramírez, N. P. (2018). La publicidad estatal en los medios de comunicación en el marco de las políticas públicas, 2018. (Universidad César Vallejo). Retrieved from http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/28545/Melgar_RNP.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mendoza, J., & Esparragoza, N. S. (2019). *Educación: Aportaciones metodológicas*. Retrieved from <https://uo.edu.mx/sites/default/files/revista/recurso/Educacion - aportaciones metodológicas.pdf>
- Meneses, D., Miró, J., & Villacorta, A. (2018). Análisis del proyecto Mulder: comunicación estatal en riesgo. Retrieved from El Comercio website: <https://elcomercio.pe/politica/comunicacion-estatal-riesgo-informe-noticia-493487-noticia/>
- Monge Morales, G. J., & Vargas Guevara, E. E. (2018). La publicidad estatal como medio de tutela del derecho a la igualdad y no discriminación de los grupos en situación de vulnerabilidad. *Gaceta Constitucional*, 132, 28–50.
- Monroy Cazorla, R. F. (2021). *PERCEPCIÓN ACERCA DEL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE PRENSA Y VULNERABILIDAD DE LA DIGNIDAD HUMANA EN LA CIUDAD DE PUNO* (Universidad Nacional del Altiplano Puno). Retrieved from <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/15861>
- Morales, D. (2018). «Ley Mulder»: argumentos a favor y en contra. Retrieved from



- Pasión por el derecho website: https://lpderecho.pe/ley_mulder-argumentos-favor-contra/
- Morales, F., & Yubero, S. (1996). *Del prejuicio al racismo: perspectivas psicosociales*. Universidad Castilla La Mancha.
- OEA, G. (2022). Informe preliminar de la visita del Grupo de Alto Nivel del Consejo Permanente de la OEA a la República del Perú del 20 al 23 de noviembre de 2022. Retrieved from El Peruano website: <https://www.elperuano.pe/noticia/198134-conoce-el-informe-preliminar-del-grupo-de-alto-nivel-de-la-oea-sobre-situacion-en-el-peru>
- Ortiz de Zevallos, G. (2018). Insensatez a toda máquina. Retrieved from Grupo el Comercio website: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/publicidad-estatal-medios-insensatez-maquina-gabriel-ortiz-zevallos-noticia-494535-noticia/>
- Oседа, D. *Proyecto de ley que fortalece la participación de los medios de comunicación regionales en la ley de publicidad estatal.* , Pub. L. No. Proyecto de ley N°6025-2020, 11 (2020).
- Pauner, C. (2014). *Derecho a la información*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Peces-Barba, G. (1973). *ET AL. TEXTOS BASICOS SOBRE DERECHOS HUMANOS*. (E. ECM, Ed.). Retrieved from <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>
- Perú, C. de la R. *Normas de la publicidad en defensa del consumidor.* , Pub. L. No. Decreto Legislativo N°691, 4 (1991).
- Perú, C. de la R. *LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LEY N° 28094.* , Pub. L. No. LEY N° 28094, 28094 22 (2003).
- Perú, C. de la R. *LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL.* , Pub. L. No. LEY



- N° 28874, 3 (2006).
- Perú, C. de la R. *Proyecto de ley N° 2133-2017-CR.* , Pub. L. No. Proyecto de Ley N°2133, 1 (2017).
- Perú, C. de la R. *Ley que regula el gasto de publicidad del estado peruano.* , Pub. L. No. Ley N°30793, 1 (2018).
- Pineda, J. A. (2017). *El proyecto de tesis en derecho* (Primera ed; Editorial Altiplano E.I.R.L., Ed.). Puno.
- Pino Gotuzzo, R. (2018). *Metodología de la investigación: Elaboración de diseños para contrastar hipótesis* (Segunda ed; E. S. M. E.I.R.L., Ed.). Lima: San Marcos.
- Pozo, M. (2018). Reflexiones alrededor de la “Ley Mulder.” Retrieved from Gestión.pe website: <https://gestion.pe/blog/publirama-de-medios/2018/06/reflexiones-alrededor-de-la-ley-mulder.html/?ref=gesr>
- Puccinelli, O. (2010). Nuevos Alcances del Derecho a la igualdad: A propósito de la reincorporación de trabajadores discriminados por estado de salud y por su actividad gremial. *Pensamiento Constitucional*, 14(Derecho Constitucional), 173–206.
- Rioja, A. (2016). *Constitución política comentada y su aplicación jurisprudencial* (Editorial; E. J. E. E.I.R.L., Ed.). Lima, Perú.
- Rivera, R. N. (2018). *La dignidad de la persona humana como valor supremo y el derecho al honor en la legislación civil peruana.* Universidad de Inca Garcilaso de la Vega, Lima, Perú.
- Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J., & García Jiménez, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. *Aljibe.*, 7(2), 10.



- Rodríguez, R. (2018). Reflexiones constitucionales sobre la Ley Mulder. Retrieved from La Ley website: <https://laley.pe/art/5690/reflexiones-constitucionales-sobre-la-ley-mulder>
- Rubio Correa, M. (2013). *“Aplicación de la norma jurídica en el tiempo”* (Segunda; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ed.). Lima, Perú.: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salazar, E. (2006). *El Hábeas Data en el derecho comparado*. Anuario.
- Salomé Resurrección, L. (2017). “La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural.” *Pensamiento Constitucional*, 22(Derecho Constitucional), 255–290.
- Servindi, S. de C. I. (2021). Caso Willax: ¿Difamación es libertad de expresión? Retrieved from <https://www.servindi.org>
- Solano, C. (2018). Uso de la publicidad estatal en Panamá. Criterios presupuestarios ejecutados. Período 2009-2015. *Universidad Católica Santa María La Antigua, Panamá, República de Panamá.*, 6(1), 17–35. Retrieved from <https://revistas.usma.ac.pa/ojs/index.php/ipc/article/view/78/76>
- Sumaria Del Campo, R. (2018). ¿Qué dice la ley Mulder y por qué genera controversia? Retrieved from Encuentro website: <http://encuentro.pe/analisis/que-dice-la-ley-mulder-y-por-que-genera-controversia/>
- Takehara, J. (2021). David Rivera: “los medios periodísticos se han convertido en actores políticos adicionales.” Retrieved from IDEHPUCP - Pontificia Universidad Católica del Perú website: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/entrevistas/david-rivera-los-medios-periodisticos-se-han-convertido-en-actores-politicos-adicionales/>



- Tecnología Zen, A. (2017). El fascinante mapa de los países que ya consideran Internet como un derecho básico. Retrieved from WEBEDIA BRAND SERVICES website: <https://www.xataka.com/tecnologiazen/el-fascinante-mapa-de-los-paises-que-ya-consideran-internet-como-un-derecho-basico>
- Telesur. (2019). Bolivia: Decretan ley que elimina propaganda gratuita en medios. Retrieved from Telesur HD website: <https://www.telesurtv.net/news/bolivia-ley-elimina-propaganda-gratuita-medios-comunicacion-20190708-0021.html>
- Tribunal Constitucional, T. *Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el Expediente 00008-2003-PI.* , Pub. L. No. Expediente 00008-2003-PI (2003).
- Tribunal Constitucional, T. *Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el Expediente 02158-2002-AA.* , Pub. L. No. Expediente 02158-2002-AA (2004).
- Tribunal Constitucional, T. *Tribunal Constitucional: Rosa Gambini Vidal con Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (amparo), Exp. N.º 5652-2007-PA/TC.* , Pub. L. No. Exp. N.º 5652-2007-PA/TC (2008).
- Tribunal Constitucional, T. *Tribunal Constitucional: Andrea Álvarez Villanueva con Sala Mixta Transitoria de Ate de la Corte Superior de Justicia de Lima (amparo), Exp. N.º 01423-2013-PA/TC.* , Pub. L. No. Exp. N.º 01423-2013-PA/TC. (2015).
- Tribunal Constitucional, T. *Sentencia del Tribunal Constitucional: Caso de la ley regula el gasto de publicidad estatal.* , Tribunal Constitucional del Perú § (2018).
- Truyol y Serra, A. (1979). *Los Derechos Humanos* (E. Tecnos., Ed.). Retrieved from <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>
- Turpo-Gebera, O., & Gutiérrez Gala, Z. (2019). RACISMO EN LA TELEVISIÓN PERUANA: ¿QUÉ MENSAJES TRANSMITEN LOS PROGRAMAS CÓMICOS?



Universidad y Sociedad, 9(2), 313–318. Retrieved from
<http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v12n4/2218-3620-rus-12-04-265.pdf>

Varsi, E. (2014). *Tratado de derecho de las personas* (Editorial Gaceta Jurídica S.A., Ed.). Lima, Perú.: Editorial Gaceta Jurídica S.A.

Viera, J. (1997). *Fundamentos y características del Hábeas Data* (Ius Et Pra; I. E. Praxis., Ed.). Chile.

Von, I. (2013). *La dignidad del hombre en el derecho constitucional*. (Editorial REDC – CEC., Ed.). Madrid, España.: Editorial REDC – CEC.



ANEXOS



Anexo A. – Ficha de registro



FICHA DE REGISTRO

Ley, norma, decreto, resolución, código o constitución: _____

Unidades de análisis	Categorías de análisis
Ley	Objetos de la ley Ámbito de aplicación de la ley
Productos del análisis	

Unidades de análisis	Categorías de análisis
Ley	Requisitos para la publicidad Criterios generales
Productos del análisis	

Unidades de análisis	Categorías de análisis
Ley	Prohibiciones Información y Transparencia
Productos del análisis	

Unidades de análisis	Categorías de análisis
Ley	Medios de comunicación estatales Medios de comunicación privados De las sanciones a los funcionarios de la administración pública
Productos del análisis	



Anexo B. – Guía para la entrevista semiestructurada



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



GUÍA DE ENTREVISTA

Tesis: LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Señor(a) estamos realizando un trabajo de investigación acerca de la LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES; el mismo que nos servirá para optar el título profesional de ABOGADO de la Escuela Profesional de Derecho que pertenece a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

IMPORTANTE: Cada uno de los datos y respuestas solicitadas, serán utilizados únicamente con fines de investigación.

I. INFORMACIÓN GENERAL PARA LA CARACTERIZACIÓN:

1.1. DÍA – HORA – LUGAR:

.....

1.2. NOMBRES Y APELLIDOS DEL ENTREVISTADO:

.....

1.3. OCUPACIÓN Y/O PROFESIÓN DEL ENTREVISTADO:

- Periodista: ()
- Docente de Educación Superior: ()
- Docente de Educación Básica Regular – EBR: ()
- Estudiante de Educación Superior: ()
- Magistrado del Poder Judicial: ()
- Fiscal del Ministerio Público: ()
- Miembro del Ilustre Colegio Profesional de Abogados: ()
- Otros: ()

1.4. ACCESO QUE TIENE EL ENTREVISTADO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

a) ¿Usted cuando accede a una información a qué forma de medios de comunicación usualmente recurre?

- Medios de comunicación escrita: ()
- Medios de comunicación audiovisual televisivo: ()



- Medios de comunicación radial: ()
- Medios de comunicación en redes sociales: ().....

II. INFORMACIÓN SOBRE LA LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”

IMPORTANTE: Fundamente cada una de sus respuestas, ya que serán de gran ayuda para el desarrollo de la presente investigación.

2.1. ¿Conoce Usted la LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”?

Si conoce

No conoce

2.2. ¿Qué opina Usted sobre la función que cumplen los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?

.....

2.3. ¿Cree Usted que los medios de comunicación nacionales, regionales y locales se encuentran adecuadamente regulados para cumplir el objetivo de comunicar e informar con objetividad (con información real, verídica, etc.) a la sociedad?

.....

2.4. ¿Cree Usted en la información que emiten y/o comunican los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?

.....

2.5. ¿Cree usted que los medios de comunicación responden a las necesidades de los ciudadanos?

.....

2.6. ¿Cree Usted que el presidente de la República o el Congreso del Perú deben promulgar una nueva Ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación?



.....

III. INFORMACIÓN SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

IMPORTANTE: Fundamente cada una de sus respuestas, ya que serán de gran ayuda para el desarrollo de la presente investigación.

3.1. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de expresión?

.....

3.2. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de información?

.....

3.3. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de contratación (contratos de publicidad entre el Estado peruano y los medios de comunicación)?

.....

3.4. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la igualdad?

.....

3.5. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la no discriminación?

.....

GRACIAS, POR CONTRIBUIR EN ESTE TRABAJO ACADÉMICO DE INVESTIGACIÓN.



Anexo C. – Guía de cuestionario virtual de encuesta de investigación



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



GUÍA DE CUESTIONARIO VIRTUAL DE ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN

Tesis: LEY N° 28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Señor(a) estamos realizando un trabajo de investigación acerca de la LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL” Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES; el mismo que nos servirá para optar el título profesional de ABOGADO de la Escuela Profesional de Derecho que pertenece a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

IMPORTANTE: Cada uno de los datos y respuestas solicitados, serán utilizados únicamente con fines de investigación.

I. INFORMACIÓN GENERAL PARA CARACTERIZACIÓN:

1.1. NOMBRES Y APELLIDOS:

1.2. OCUPACIÓN Y/O PROFESIÓN DE LOS PARTICIPANTES:

- Docente de Educación Superior: ()
- Docente de Educación Básica Regular – EBR: ()
- Estudiante de Educación Superior: ()
- Magistrado del Poder Judicial: ()
- Fiscal del Ministerio Público: ()
- Miembro del Ilustre Colegio Profesional de Abogados de la Sede Regional de Puno: ()
- Miembro de la Asociación de Litigantes: ()
- Miembro de la Central de Barrios y Urbanizaciones Populares de Puno (CUBUPP): ()
- Miembro de la Central de Mujeres de Barrios de la ciudad de Puno (CAMUBP) : ()
- Otros: ()

1.3. ACCESO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

a) ¿Usted cuando accede a una información a qué forma de medios de comunicación usualmente recurre?

- Medios de comunicación escrita : ()
- Medios de comunicación audiovisual televisivo : ()
- Medios de comunicación radial : ()
- Medios de comunicación en redes sociales : ()



II. INFORMACIÓN SOBRE LA LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”

IMPORTANTE: Fundamente cada una de sus respuestas, ya que serán de gran ayuda para el desarrollo de la presente investigación.

2.1. ¿Conoce Usted la LEY N°28874 “LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL”?

Si conoce

No conoce

2.2. ¿Qué opina Usted sobre la función que cumplen los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?

.....

2.3. ¿Cree Usted que los medios de comunicación nacionales, regionales y locales se encuentran adecuadamente regulados para cumplir el objetivo de comunicar con objetividad información a la sociedad?

.....

2.4. ¿Cree Usted en la información que emiten los medios de comunicación nacionales, regionales y locales?

.....

2.5. ¿Cree Usted que el presidente de la República o el Congreso del Perú deben promulgar una nueva Ley que regule adecuadamente a los medios de comunicación?

.....

III. INFORMACIÓN SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

IMPORTANTE: Fundamente cada una de sus respuestas, ya que serán de gran ayuda para el desarrollo de la presente investigación.

3.1. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de expresión?

.....

3.2. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de información?

.....

3.3. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la libertad de contratación (contratos de publicidad entre el Estado peruano y los medios de comunicación)?

.....

3.4. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la igualdad?

.....

3.5. ¿Cree Usted que los medios de comunicación respetan el Derecho a la no discriminación?

.....

GRACIAS, POR CONTRIBUIR EN ESTE TRABAJO ACADÉMICO DE INVESTIGACIÓN.



Anexo D. – Matriz de consistencia

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	MARCO TEÓRICO	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES		DISEÑO METODOLÓGICO		
			VARIABLES	DIMENSIONES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	TIPO Y DISEÑO	POBLACIÓN Y MUESTRA
<p>Problema General: ¿Es necesaria la modificación de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?</p>	<p>1.1. Antecedentes de la investigación 1.2. Sustento teórico 1.2.1. Derecho comparado</p>	<p>Objetivo General: Determinar la necesidad de la modificación de la Ley N° 28874 ley que regula la publicidad estatal en los medios de comunicación.</p>	<p>1. Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”</p>	<p>1.1. Ley, 1.2. Decreto supremo, 1.3. Decreto de urgencia, 1.4. Reglamento y 1.5. Resoluciones.</p>	<p>Observación: - Observación documental - Fichas de registro - Libreta de apuntes - Exégesis - Entrevista semiestructurada</p>	<p>Cualitativa – Dogmática</p>	<p>DOCUMENTAL - Ley N° 28874 - Ley N° 30793 - Código Colombia no de autorregulación publicitaria.</p>
<p>Problemas Específicos: ¿Es importante modificar la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?</p>	<p>1.2.2. Proyecto de ley 1.2.3. Aprobación de la Ley 1.2.4. Publicación de la Ley 1.2.5. Tribunal</p>	<p>Objetivos Específicos: Justificar la importancia de aprobar la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.</p>	<p>2. Derechos fundamentales</p>	<p>2.1. Televisivos. 2.2. Radiales. 2.3. Escritos. 2.4. Virtuales (redes sociales).</p>	<p>Observación: • Matrices de registro • Estudio de casos</p>		
<p>¿La Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación vulnera alguno de los derechos fundamentales?</p>	<p>Constitucional 1.2.6. Demanda de inconstitucionalidad 1.2.7. Fallo</p>	<p>Analizar los derechos fundamentales que se vulneran a partir de Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación</p>					
<p>¿Es posible plantear la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación?</p>		<p>Proponer la modificatoria de la Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal” en los medios de comunicación.</p>					



Anexo E. – Propuesta de modificatoria de la Ley N° 28874



TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28874, LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL

Artículo 1. Incorporación de los artículos 9 y 10 en la Ley 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal

Se incorporan los artículos 9 y 10 en la Ley 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal, con la siguiente redacción:

“Artículo 11. Obligatoriedad de contenidos educativos

Los medios de comunicación públicos y privados, están obligados a contribuir en la educación con contenidos dirigidos al proceso de aprendizaje – enseñanza de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en etapa de formación, los mismos que serán difundidos en horario familiar, es decir de 7:00am a 9:00pm”.

“Artículo 12. Franja educativa y/o de servicio a la comunidad

Las entidades del Estado tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja educativa o de servicio a la comunidad. El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.

Los medios de comunicación hacen uso del espectro radioeléctrico que es un recurso limitado, asimismo, los servicios de radiodifusión son servicios privados de interés público, de ahí que se derive el deber de informar sobre todo asunto de interés público, incluyendo sobre todo las actividades del Estado, sin que medie contraprestación alguna.”

“Artículo 13.- Excepciones de pago en etapas de emergencia

En etapas de emergencia declaradas mediante decretos de urgencia por parte del gobierno peruano, los medios de comunicación privados, tendrán que emitir la publicidad requerida de manera gratuita y obligatoria en cuanto se requiera.”

“Artículo 14.- Preferencia de los medios de comunicación estatales

Las entidades públicas, prefieren a los medios de comunicación estatales en comparación con los medios de comunicación privados, en aquellas zonas en las cuales su audiencia y preferencia sea mayor.”

“Artículo 15.- Emisión de información verídica



Los comunicadores sociales, periodistas u otros colaboradores de los medios de comunicación, antes de difundir la información, tendrán verificar la veracidad, con el objetivo de no dañar el derecho al honor u otros derechos fundamentales que puedan dañar a la persona”.

“Artículo 16.- Presupuesto a designar

Las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional, gobierno local y las demás entidades y dependencias estatales, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio, televisión y redes sociales, la publicidad estatal no debiera desbordar una proporción máxima del 10% de su presupuesto anual con el que cuenta la respectiva entidad del estado.”

“Artículo 17.- Difusión de las leyes

Los medios de comunicación privados y estatales, tendrán que difundir las normas y/o leyes aprobadas por el poder legislativo y ejecutivo de manera obligatoria.”

“Artículo 18.- Monto de facturación

El monto de publicidad contratado por el Estado y el respectivo medio de comunicación, no debería exceder el 50% del total de facturación del medio de comunicación privado.”

“Artículo 19.- Colegiación obligatoria de periodistas

Los periodistas, trabajadores, comunicadores sociales, colaboradores, entre otros personajes, que sean los responsables de difundir o brindar información de manera pública, en los medios de comunicación televisivos, radiales o semejantes, tendrán que acreditar su respectiva colegiación en el colegio profesional de periodistas del Perú.”

“Artículo 20.- Obligatoriedad de contenido intercultural

Los medios de comunicación privados y estatales, tendrán que considerar dentro de su programación semanal un mínimo de 2 horas dedicadas a promover el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales del Perú y de sus expresiones culturales, las mismas que tendrán que ser difundidas dentro del horario de 7:00am a 9:00pm.”

“Artículo 21.- Sanciones

Si se acredita que el funcionario competente y el medio de comunicación privado han concertado para que este último sea el que contrate con el Estado para difundir publicidad y con ello generó perjuicio económico porque se cobró una tarifa muy por encima del precio de mercado, tendrá que ser procesado conforme a las normas penales vigentes.

También se podría considerar la eventual comisión del delito de cohecho, si un medio de comunicación privado otorga una suma de dinero al funcionario



competente para que lo contrate para realizar publicidad estatal pese a que se encuentra en las mismas condiciones que otros medios de comunicación.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“PRIMERA. - Publicación y difusión de gastos mensuales en publicidad

Las instancias del gobierno nacional, gobierno regional, gobierno local y las demás entidades y dependencias estatales, de manera trimestral, deberán publicar y difundir a través de su página web los gastos mensuales en publicidad que realice en medios contratados.”

“SEGUNDA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de las instituciones competentes, reglamentaran y adecuaran en un plazo no mayor de 60 días los requisitos establecidos en la presente ley.”



Anexo F. – Ley N° 28874 “Ley que regula la publicidad estatal”



LEY N° 28874

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL

Artículo 1°.- Objetivos de la Ley

Son objetivos de esta Ley:

- a) Establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión.
- b) Fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad en prensa escrita, radio y televisión.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación de la Ley

Se aplicará a los rubros de publicidad institucional de las entidades y dependencias que conforman el Gobierno Central, regional y local. La presente Ley no será de aplicación cuando se trate de notas de prensa, avisos sobre procedimientos a convocarse en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y de la publicación de normas que en cumplimiento de sus funciones desarrollan las entidades y dependencias del Gobierno Nacional, regional y local.

Tratándose de publicidad comercial que realicen los organismos y dependencias del Estado, será de aplicación de la presente Ley y el Decreto Legislativo N° 691, Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.

Se entenderá por publicidad institucional, a aquella que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación

del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias.

Artículo 3°.- Requisitos

Bajo responsabilidad del Titular del Pliego, para la autorización de realización de publicidad estatal, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Plan o estrategia acorde con las funciones y atribuciones de las entidades o dependencias; las mismas que deberán adecuarse a los objetivos y prioridades establecidos en los programas sectoriales.
- b) Descripción y justificación de las campañas institucionales y comerciales que se pretendan llevar a cabo.
- c) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el publico objetivo y la finalidad que se quiera lograr, la cobertura, la duración de la campaña, equilibrio informativo e impacto de los mismos. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas.
- d) Proyecto de presupuesto para llevar a cabo las acciones comprendidas en las campañas.



Artículo 4°.- Criterios Generales

Las erogaciones de recursos presupuestarios deberán limitarse al desarrollo de las actividades difusión, información y promoción comprendidas en las campañas, así como sujetarse a las disposiciones que, en materia de austeridad y racionalidad del gasto público, emitan las autoridades competentes, y al cumplimiento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento. Las entidades y dependencias se abstendrán de realizar erogaciones de recursos presupuestarios cuya finalidad sea distinta a la promoción de la imagen institucional, la comunicación de los planes y programas, o la venta de bienes y servicios, tratándose de actividad empresarial autorizada por Ley.

Los materiales que sean difundidos por las entidades y dependencias deberán estar orientados, de acuerdo a sus objetivos, preferentemente a:

- a) Hacer referencia a los bienes o productos que comercializan o a los servicios públicos que prestan
- b) Incidir en el aumento del consumo de los bienes o servicios respectivos, de acuerdo a las políticas de Estado.
- c) Promover una cultura preventiva en la sociedad respecto a los asuntos relacionados a la seguridad pública, salubridad, recursos naturales, entre otros.
- d) Informar de las acciones adoptadas en materia de salud, preservación del medio ambiente, uso eficiente de recursos naturales y seguridad de la población, entre otros.
- e) Informar la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias; así como la promoción de la educación y la cultura en todas sus expresiones y de los valores cívicos, entre otros.
- f) Promover la participación ciudadana y la difusión de las leyes.

Artículo 5°.- Prohibiciones

Las entidades y dependencias no podrán erogar recursos presupuestarios en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno.

Ningún funcionario de la entidad o dependencia que realice determinada campaña publicitaria podrá aparecer en las inserciones que se paguen en medios impresos; spots televisivos y radiofónicos que se difundan.

La entidad o dependencia que adquiera los servicios de empresas privadas de publicidad o medio de comunicación social, buscará no privilegiar a una sola empresa, a menos que las erogaciones que se hagan estén sustentadas por las tarifas, el prestigio, la cartera y la eficacia de las prestadoras de dichos servicios.

Artículo 6°.- Información y Transparencia

Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal y presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas de publicidad que han llevado a cabo en el periodo correspondiente, definiendo los medios de prensa escrita, radial o televisiva propuestos para difundir las campañas y los criterios que orientaron la propuesta.

Las entidades o dependencias deberán informar al órgano del Sistema Nacional de Control, en el periodo correspondiente las razones por las que contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica. También se acompañará una evaluación de los resultados de la publicidad estatal vía indicadores de desempeño.

Artículo 7°.- Medios de comunicación estatales

En la contratación de los servicios publicitarios, las entidades y dependencias sólo darán preferencia a los medios oficiales respecto a los medios de comunicación privados, si estos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura.

Asimismo, las entidades o dependencias deben tener como criterio central de contratación, la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local.

Artículo 8°.- De las sanciones a los funcionarios de la administración pública



Los funcionarios del Gobierno Nacional, regional y local, que incumplan o contravengan las obligaciones y deberes contenidos en la presente Ley, serán pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los Órganos del Sistema Nacional de Control, incluyendo las disposiciones referentes a la Carrera Pública, del Procedimiento Administrativo General y demás que resulten pertinentes.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- De la derogatoria de normas

Deróganse o déjense (sic) sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinticinco días del mes de julio de dos mil seis.

MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO

Presidente del Congreso de la República

FAUSTO ALVARADO DODERO

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando que se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los catorce días del mes de agosto del año dos mil seis.

ALAN GARCÍA PÉREZ

Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ

Presidente del Consejo de Ministros



LEY N° 31515

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28874, LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL

Artículo 1. Modificación de los artículos 2, 3 y 5 de la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal.

Se modifican los artículos 2, 3 —literal c)— y 5 de la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la Ley

Se aplicará a los rubros de publicidad institucional de las entidades y dependencias que conforman el Gobierno Central, regional o local. La presente Ley no será de aplicación cuando se trate de notas de prensa, avisos sobre procedimientos a convocarse en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y la publicación de normas que en cumplimiento de sus funciones desarrollan las entidades y dependencias del Gobierno Central, regional o local.

Tratándose de publicidad comercial que realicen los organismos y dependencias del Estado, será de aplicación la presente Ley y el Decreto Legislativo 1044, Decreto Legislativo que Aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

Se entenderá por publicidad institucional, a aquella que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias.

Artículo 3.- Requisitos

Bajo responsabilidad del Titular del Pliego, para la autorización de realización de publicidad estatal, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

c) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo y la finalidad que se quiere lograr, la cobertura, duración de la campaña, equilibrio informativo, impacto, localidad de los medios y la obligatoriedad de la vigencia de autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en caso corresponda al tipo de medio. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas.

[...]

Artículo 5.- Prohibiciones

Las entidades y dependencias no podrán erogar recursos presupuestarios en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno.

Ningún funcionario de la entidad o dependencia que realice determinada campaña publicitaria podrá aparecer en las inserciones que se paguen en medios impresos, spots televisivos y radiofónicos que se difundan.

La entidad o dependencia que adquiera los servicios de empresas privadas de publicidad o medio de comunicación social buscará no privilegiar a una sola empresa, a menos que las erogaciones que se hagan estén sustentadas por las tarifas, el prestigio, la cartera y la eficacia de las prestadoras de dichos servicios.

Está prohibido excluir a los medios que operen en los distritos, provincias y regiones, debiéndose cumplir con lo establecido en el literal e) del artículo 3 cuando se adquieran los servicios de medios de comunicación para campañas sectoriales, orientadas a poblaciones de jurisdicciones o sectores. Respecto a la radio y la televisión, está prohibido contratar con medios de comunicación que no tengan autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para prestar servicios de radiodifusión sonora y televisiva.

Asimismo, queda prohibido que las empresas especializadas en elaborar la pauta de los avisos (centrales de medios u otros) cobren porcentajes o pago adicional alguno, como comisión de servicio, a los medios de comunicación contratados para pasar los avisos de la publicidad estatal, bajo responsabilidad del proveedor y de la empresa que lo solicite.

Está prohibido contratar publicidad estatal haciendo uso de los recursos presupuestarios destinados a otros fines, así como contratar publicidad estatal que no cumpla con los fines institucionales o lo establecido en la presente ley”.

Artículo 2. Incorporación de literales en los artículos 3 y 4, y de los artículos 9 y 10 en la Ley 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal

Se incorporan los literales e), f) y g) en el artículo 3 y los literales g), h), i), j) y k) en el artículo 4, así como los artículos 9 y 10 en la Ley 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal, con la siguiente redacción:

“Artículo 3.- Requisitos

Bajo responsabilidad del Titular del Pliego, para la autorización de realización de publicidad estatal, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

e) Las entidades del Estado que contraten con los medios de comunicación privados, respecto de la radio y televisión, deben contratar a aquellos medios que operen en los distritos, provincias y regiones con una programación distribuida de la siguiente manera:

1. Cuando se trate de mensajes circunscritos a una localidad específica (distrito, provincia o región) y sean contratados por esa autoridad local, el setenta por ciento (70 %) de dicha distribución como mínimo debe ir a medios locales.
2. Cuando se trate de mensajes circunscritos a una localidad específica (distrito, provincia o región) y sean contratados por una autoridad nacional, el cincuenta por ciento (50 %) de dicha distribución como mínimo debe ir a medios locales.
3. Cuando se trate de mensajes dirigidos a nivel nacional, el treinta por ciento (30 %) de dicha distribución como mínimo debe ir a medios locales.

Para fines del presente artículo, se entiende por medio local a aquel que tiene el cincuenta por ciento (50 %) de programación local.

f) El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, puede contratar publicidad, sin cargo ni cobro de comisiones, a través de medios de comunicación habilitados, de manera directa.

g) En el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, toda institución pública presenta, dentro del plan anual de contrataciones, una sección sobre la planificación comunicacional estratégica de publicidad estatal, la cual debe contener como mínimo la siguiente información:

- i. Definición, descripción, inversión y justificación de las acciones, actividades, campañas, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales a difundir como publicidad estatal, acorde con su finalidad institucional.
- ii. Pertinencia, impacto social, económico y producto esperado de acuerdo con sus metas u otros resultantes de la publicidad estatal a realizar.



iii. Definición y ubicación geográfica de la población o público objetivo al cual está destinada la publicidad estatal a difundirse.

iv. Marco legal acorde con las competencias y funciones de la entidad pública que contratará la pauta de publicidad.

Artículo 4.- Criterios generales

[...]

Los materiales que sean difundidos por las entidades y dependencias deberán estar orientados, de acuerdo a sus objetivos, preferentemente a:

[...]

g) Promover una sociedad libre de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes implementando el enfoque de igualdad entre hombres y mujeres en la elaboración de materiales que sean difundidos.

h) Informar sobre la necesaria reducción de los patrones socioculturales discriminatorios en la población, relacionados a la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, excluyendo el morbo y sensacionalismo, sin prejuicios sexistas y valoraciones subjetivas ni revictimizando a la mujer.

i) Promover activamente la igualdad de trato y la erradicación de conductas que favorezcan situaciones de desigualdad, lo que incluye la igualdad de trato y de oportunidades, el respeto a la diversidad, la integración de la perspectiva de igualdad, el fomento de acciones positivas y el uso de un lenguaje adecuado.

j) Impulsar y favorecer los contenidos que sensibilicen a la sociedad sobre los derechos de las mujeres, el respeto y el reconocimiento de los saberes y aportes de las mujeres, y la lucha contra cualquier tipo y modalidad de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.

k) Promover el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Perú y de sus expresiones culturales, reflejando la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.

Artículo 9. Selección de las centrales de medios

Para el cumplimiento del plan de comunicación estratégico, la entidad estatal puede contratar a una central de medios que debe ser seleccionada en concurso público. De no requerirse una central de medios o en situaciones de desastres (ya sea emergencias naturales, crisis sanitarias o médicas), las oficinas de comunicaciones de las entidades públicas de los tres niveles del gobierno asumen las funciones de las centrales de medios, teniendo como referencia para su plan aquellas debidamente constituidas.

Artículo 10. Protocolos para el tratamiento adecuado de la violencia contra la mujer

10.1. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables elabora el protocolo para el tratamiento adecuado de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar en la publicidad estatal, orientado a la actuación ante la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, así como la representación de las mujeres.

10.2. El protocolo mencionado en el párrafo 10.1. es una guía para asegurar que la publicidad estatal cumpla con criterios generales y prohibiciones ligadas a la lucha contra la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, así como la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres. Incluye las pautas establecidas en el Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Acceso estadístico libre

El Estado permite el acceso estadístico libre de la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), con el fin de que cualquier persona natural o jurídica tenga acceso a esta información, lo cual permitirá a los medios locales y regionales obtener una mejor y más justa participación en la inversión publicitaria de las campañas del Estado.

SEGUNDA. Publicación y difusión de gastos mensuales en publicidad



La Presidencia del Consejo de Ministros, de manera trimestral, deberá publicar y difundir a través de su página web los gastos mensuales en publicidad que realice en medios contratados en coordinación con todos los sectores.

TERCERA. Acciones de control

La Contraloría General de la República del Perú realiza las acciones de control que correspondan en el marco de la presente ley.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de las instituciones competentes, reglamentarán y adecuarán en un plazo no mayor de 60 días los requisitos establecidos en la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de junio de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO

Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO

Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los quince días del mes de julio del año dos mil veintidós.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES

Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ

Presidente del Consejo de Ministros

2087208-1



Anexo G. – Evidencias fotográficas



Nota. La figura muestra la entrevista realizada al licenciado en comunicación social Fredy 1778 Itusaca Zamata, quien labora en el medio de comunicación “Pachamama Radio”.



Nota. La figura muestra la entrevista virtual realizada al Magister en Educación Superior, quien labora como docente universitario en la Facultad de Ciencias de la Educación.