

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION MESA DE ENTRADA	
-7 DIC 2005	
SEC. 3	16715 LOMA 1805



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.,

Artículo 1. - **OBJETO**

Es objeto de la presente ley establecer el régimen jurídico de la publicidad oficial llevada a cabo por el sector público estatal, a los fines de establecer los principios generales que deben regir la actividad publicitaria, garantizando la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y el derecho de los ciudadanos a recibir información.

Artículo 2.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los siguientes organismos comprendidos en el sector público estatal:

- a- Administración pública central y organismos descentralizados;
- b- Entes públicos no estatales;
- c- Universidades Nacionales;
- d- Instituciones de la Seguridad Social;
- e- Corporaciones nacionales y regionales;
- f- Poder Legislativo Nacional;
- g- Auditoría General de la Nación;
- h- Defensoría del Pueblo de la Nación;
- i- Poder Judicial de la Nación;
- j- Ministerio Público de la Nación;
- k- Consejo de la Magistratura;
- l- Empresas y Sociedades del Estado, comprendiendo también a las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta, y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones empresariales;
- m- Entes Públicos expresamente excluidos de la Administración Nacional, abarcando a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;
- n- Fondos fiduciarios integrados con bienes y/o fondos del Estado nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 3. La presente ley abarca la publicidad oficial realizada en los siguientes medios:

- Televisivos
- Radiofónicos
- Internet y soportes informáticos
- Cinematográficos
- Gráficos
- Vía Pública
- Cualquier anuncio en donde el sector público estatal actúe como patrocinante, promotor o auspiciante de algún evento público y/o privado.

Artículo 4.- DEFINICIONES

4.1 Publicidad Oficial: toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios que utiliza un soporte publicitario, pagado o cedido, y sea promovida o contratada por algunos de los sujetos enunciados en el artículo 2. realizada

4.2 Campaña Ocasional: material comunicacional elaborado por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 2, para su difusión inmediata ante una coyuntura determinada. Dicho material surge ante la presencia de una catástrofe natural; alteraciones al orden social, al normal funcionamiento de los servicios públicos y a la salud pública, las que podrán realizarse independientemente de las restricciones señaladas en el caso de los períodos electorales.

Artículo 5.- PRINCIPIOS

La publicidad oficial del sector público estatal debe servir con objetividad al interés general y se someterá a los principios de utilidad pública, transparencia, eficacia, eficiencia, imparcialidad y veracidad.

Artículo 6.- PROHIBICIONES

No se podrá promover o contratar publicidad oficial:

- a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 2 de esta Ley;
- b) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales;
- c) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico;
- d) Que induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier agrupación política u organización social;
- e) Que no se identifique claramente como tal y que no incluyan la mención expresa del organismo promotor o contratante;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- f) Que contenga orientación partidaria. El manejo de los medios e instrumentos publicitarios de los que haga uso el sector público estatal, no deberá tener puntos de similitud conceptual, gráfica y/o visual con ningún partido político;
- g) En la que aparezca la imagen de un funcionario de alguno de los organismos señalados en el artículo 2, y/o de algún candidato a cualquier cargo electivo;
- h) Que provoquen el descrédito, denigración o menosprecio, directo o indirecto, de una persona física o jurídica, privada o pública;
- i) Que contenga información que sea engañosa, subliminal y/o encubierta.

Artículo 7.- GARANTÍAS

- a- Cualquier persona física o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos, podrá solicitar ante la justicia la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en esta ley.
- b- Los interesados podrán solicitar la cesación o rectificación ante la justicia, exclusivamente por la razón de infracciones contempladas en el artículo 6 de la presente ley.
- c- Como medida cautelar, a petición del interesado, la justicia podrá ordenar la suspensión provisional de la campaña, siempre que se aprecien indicios de infracción manifiesta del artículo 6.

Artículo 8. Los organismos señalados en el artículo 2, se abstendrán de realizar publicidad oficial en período electoral, tanto a nivel nacional como provincial, entendiéndose por tal el lapso comprendido entre la convocatoria de elecciones y el día mismo de votación.

Artículo 9. Modifícase el segundo párrafo del artículo 64 bis del Código Electoral Nacional, y sustitúyase por el siguiente:

"Las actividades académicas y los debates no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral".

Artículo 10. Modifícase el segundo párrafo del artículo 64 quater del Código Electoral Nacional, y sustitúyase por el siguiente:

"Queda prohibido desde la fecha de convocatoria a elecciones, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales".



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 11.- EXCLUSIONES

Quedan excluidos de la aplicación de esta ley todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

Artículo 12.- CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Para la determinación de los medios de difusión, se tendrán en ineludible consideración los siguientes criterios:

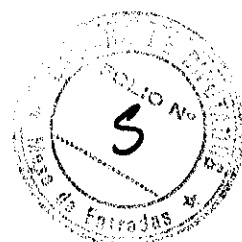
- Proporcionalidad en cuanto a audiencia verificada por terceros, sin aplicar precios mayores respecto de los de mercado;
- Mayor implantación territorial y social del medio;
- Prioridad a los medios locales;
- Características socioculturales de los destinatarios;
- Igualdad o mejor oferta de precios con respecto al precio de mercado.

Artículo 13.- COMISION PARA EL CONTROL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Créase en el ámbito de la Comisión de Libertad de Expresión de la H. Cámara de Diputados de la Nación, una comisión ad-hoc y ad-honorem para el Control de la Publicidad Oficial, la que estará integrada por:

- 3 diputados pertenecientes al bloque o interbloque con mayor número de integrantes;
- 2 diputados pertenecientes al bloque o interbloque siguiente en número de integrantes;
- 1 diputado perteneciente al bloque o interbloque subsiguiente en número de integrantes;
- 1 diputado representante del resto de los integrantes de la comisión;
- 1 representante de los sectores académicos vinculado a la materia;
- 1 representante de los sectores profesionales relacionado con la actividad;
- 1 representante de las ONG's interesadas en el tema;
- 1 representante de cada una de las asociaciones de prensa nacionales y del interior del país.

Artículo 14.- Dicha comisión ad-hoc y ad-honorem será presidida por un diputado representante de la oposición, el que durará en sus funciones dos periodos legislativos, y utilizará para su funcionamiento los recursos humanos y económicos de la Comisión de Libertad de Expresión.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 15.- Serán atribuciones de dicha comisión, las siguientes:

- Velar por el estricto cumplimiento de lo consignado en la presente norma;
- Controlar y garantizar que la publicidad oficial sirva con objetividad a los intereses generales y se adecue a los principios de utilidad pública, transparencia, eficacia, eficiencia, imparcialidad y veracidad;
- Vigilar que la publicidad oficial no incurra en ninguna de las prohibiciones contempladas en el artículo 6º de la presente;
- Custodiar estrictamente que no se difunda publicidad oficial durante los períodos electorales;
- Evaluar si las campañas ocasionales ameritaban ser consideradas como tales;
- Investigar si el Estado no está pagando publicidad a precios más altos que los de mercado;
- Analizar los presupuestos elevados al Congreso, respecto del correspondiente a la Secretaría de Medios de Comunicación y, específicamente, sobre el referido al ítem Publicidad Oficial;
- Facultad para citar al Secretario de Medios de Comunicación, o subalternos, a efectos de recibir informes periódicos;
- Gestionar los pedidos de informes de los diputados ante la Secretaría de Medios de Comunicación;
- Facultad para elevar denuncias ante los organismos pertinentes, frente a la detección de anomalías y/o ante la recepción de denuncias por parte de particulares;
- Controlar el cumplimiento de los métodos utilizados por las empresas medidoras de audiencia;
- Constatar que la publicidad se distribuya proporcionalmente a los niveles de audiencia verificados;
- Analizar y garantizar la mayor equidad de la distribución entre medios nacionales y locales;
- Verificar que las pautas publicitarias oficiales respeten las características socioculturales de los destinatarios
- Presentar informes periódicos conteniendo las tareas realizadas, investigaciones en proceso y ejecutadas, denuncias recibidas y elevadas, incumplimientos e irregularidades.

Artículo 16.- Los responsables de la dirección de los organismos comprendidos en el artículo 2 de la presente ley, deberán elevar trimestralmente a la Comisión para el Control de la Publicidad Oficial un informe que detallará:

- Cronograma de fechas y horarios para las pautas contratadas;
- Medios contratados;
- Montos comprometidos para dichas pautas;
- Audio, video y/o soporte magnético, conteniendo el material publicitado.

Igual obligación recaerá sobre los titulares de los medios consignados en el artículo 3 de la presente ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 17.- SANCIONES

El incumplimiento o incumplimiento defectuoso de la obligación de informar, establecida en el artículo anterior, hará pasibles a los funcionarios responsables de los organismos comprendidos en el artículo 2º de una multa de hasta \$ 50.000 (pesos cincuenta mil).

En el mismo caso, los medios de comunicación comprendidos en el artículo 3º serán suspendidos en el Registro de Proveedores por un plazo de hasta 90 días.

Las sanciones serán aplicadas a instancias de la Comisión para el Control de la Publicidad Oficial, y por la Auditoría General de la Nación respetando el derecho de defensa.

Artículo 18.- REGISTRO DE MEDIOS PROVEEDORES

La Secretaría de Medios de Comunicación, dependiente de la Presidencia de la Nación, deberá confeccionar y mantener actualizado, anualmente, un Registro de Medios Proveedores en el que se deberán inscribir todos los medios de comunicación que deseen recibir publicidad oficial.

Dicho Registro deberá contener los siguientes datos, bajo declaración jurada:

- Niveles de audiencia, verificados por terceros;
- Tarifas que, en ningún caso, podrán exceder las ofrecidas al mercado;
- Ámbito geográfico de cobertura;

La Secretaría de Medios de Comunicación se reservará el derecho de excluir del Registro a aquellos medios que no cumplan con lo manifestado en su declaración jurada.

Los medios de comunicación que no estén debidamente registrados, no podrán recibir publicidad oficial.

Artículo 19.- La Secretaría de Medios de Comunicación deberá publicar en forma trimestral e ininterrumpida, en su sitio en internet, un informe conteniendo todos los criterios adoptados en la selección de los medios acreedores de la pauta publicitaria oficial, el registro actualizado de los mismos, y el monto individualmente asignado.

Asimismo, la Secretaría de Medios de Comunicación deberá publicar, en ese mismo sitio, el informe que establece el artículo 16 de la presente ley.

MAURICIO BOSSA
DIPUTADO DE LA NACION

ANGEL MARTIN
DIPUTADO DE LA NACION

DANIEL ELBERT
SECRETARIO DE LA NACION
PRESIDENTE
BLOQUE DEMOCRATA DE MENDOZA

ANDRES COSTAS ZOFFOS
Diputado de la Nación



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La relación entre los gobiernos y los medios de comunicación que se establece con motivo de la publicidad oficial debe caracterizarse, conforme a los preceptos constitucionales, por la transparencia e igualdad de oportunidades; respetando y defendiendo el libre ejercicio de la libertad de expresión, asegurando el derecho de los ciudadanos a ser informados y garantizando eficazmente la absoluta independencia de los medios.

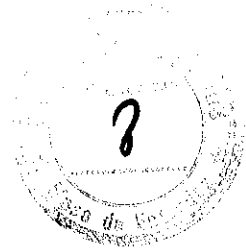
Queda expresamente claro que la anomia existente respecto de un criterio específico y normado sobre la asignación de pautas publicitarias oficiales, deviene en un proceso lesivo del derecho a la libertad de expresión.

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dice en su punto 3: *"La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión; entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley"*.

En este punto, podemos citar una enorme cantidad de denuncias particulares que reflejan la utilización del gobierno de criterios discrecionales de reparto de los fondos asignados a la publicidad oficial como premio y/o castigo a los diferentes tratamientos de la información, o bien, con la sospechada expectativa de inducir coberturas favorables. Sumado a ello, ONG's locales y organismos internacionales, como Poder Ciudadano y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), vienen haciéndose eco de dichas denuncias y advirtiendo sobre la peligrosidad que acarrea la continuidad de las prácticas descriptas.

Poder Ciudadano realizó un estudio sobre la distribución de la publicidad oficial en el primer semestre de este año que remarca que, de la misma forma que en el año 2004, *el gobierno nacional no tiene ninguna regla de distribución objetiva, por lo que la discrecionalidad que denuncia "podría favorecer a los (medios) más amigables y perjudicar a los que no lo son tanto"*. Asimismo, el informe destaca que el dinero destinado inicialmente a difundir la gestión gubernamental durante el 2005, año electoral, superaba significativamente el monto pautado para el año anterior y que en el transcurso de los primeros meses se habría ejecutado el 84% del presupuesto disponible. No obstante las cifras presupuestadas, el gasto ejecutado superó ampliamente el previsto en el año 2004, merced a la recurrencia por parte del gobierno a un decreto de necesidad y urgencia y a una reasignación de partidas dispuesta por el Jefe de Gabinete en uso de las facultades extraordinarias delegadas por el Congreso.

Por su parte la SIP, en su último informe de octubre de este año, realizado a modo de conclusión de la 61ª Asamblea General llevada a cabo en Indianápolis – EE.UU, dedicó un apartado a nuestro país y expresó que: *"La*



H. Cámara de Diputados de la Nación

asignación de la publicidad oficial de la Nación continúa convertida en un sistema de premios y castigos presionando a medios y periodistas, puesto que se sigue sin aplicar criterios técnicos, ni ninguna regla de distribución objetiva. La ley de Radiodifusión no ha sido reemplazada por una norma que atienda los profundos cambios que se producen en el mundo globalizado. La proliferación de programas televisivos y radiales, que cuentan con apoyo oficial, tiende a galvanizar la opinión pública y la visión de la realidad que el ciudadano medio se va forjando. El gobierno nacional prorrogó las licencias de radios y televisión por diez años, en compensación por el lamentable estado de las empresas de radiodifusión, pero sigue pendiente la solución integral con nuevo marco normativo”.

Estas apreciaciones no hacen más que alertarnos sobre la necesidad de generar un marco normativo que apunte a transparentar las relaciones entre el gobierno, los medios de comunicación y, como fin último y fundamental, a la ciudadanía; puesto que cualquier desprolijidad en el proceso de comunicación oficial afecta sensiblemente el derecho de la gente a ser libremente informados.

Esta acción perversa gestada por el poder de turno (quien destina y administra gran cantidad de recursos públicos a la materia), que utiliza a los medios de comunicación (quienes necesitan de esos recursos para, en muchos casos, subsistir) y que, finalmente, tiene como rehén al pueblo, no es una característica privativa de Argentina, sino que es una práctica instalada en muchas partes del mundo y más notoriamente en América Latina.

Arribamos a esta conclusión debido a que tuvimos acceso a informes confeccionados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde se confirma que: *“En el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicación para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. La asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales. Tanto la asignación positiva como la negativa puede constituir una violación de la libre expresión. Las asignaciones negativas son formas de coerción basadas en los contenidos, que obligan a los medios de comunicación al silencio sobre cuestiones de interés público, en tanto las asignaciones positivas pueden distorsionar artificialmente un debate público al inducir a apoyar las opiniones del gobierno a quienes en otras circunstancias hubieran adoptado una posición contraria (o hubieran optado por no expresarse del todo)”.*

Paralelamente, en lo que constituyó un reconocimiento internacional de la ilegalidad de la asignación discriminatoria de publicidad estatal, el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, señalaron, en una declaración conjunta: *“Los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”.*

Asimismo, podemos citar también la Declaración de Chapultepec, que fue preparada por expertos en libertad de expresión y que la SIP patrocinó, al



H. Cámara de Diputados de la Nación

tiempo que pidió a los líderes latinoamericanos que la respaldaran y la suscribieran. Aunque no es jurídicamente vinculante, la declaración es una manifestación de voluntad y apoyo de numerosos dirigentes a la defensa del derecho a la libertad de expresión y, en su Principio 7, establece explícitamente que: "Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas".

Frente a este escenario de discrecionalidad nuestro proyecto propone la creación, en el ámbito de la H. Cámara de Diputados de la Nación, de una Comisión para el Control de la Publicidad Oficial; puesto que entendemos que, así como los medios sin reglas son capaces de manipular la opinión pública, los gobiernos, sin un eficaz y auténtico contralor, son proclives a crear condiciones para que los medios actúen siempre subordinados a sus intereses.

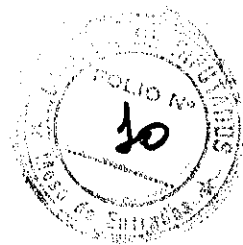
Necesitamos modificar los parámetros que permitieron al viejo sistema político generar un modelo proteccionista que propició vacíos legales, que generó relaciones de corrupción con los distintos medios de comunicación a través de apoyos financieros estatales, el rescate de empresas informativas y estímulos fiscales que, en su momento, limitaron las libertades de expresión e información. Si proponemos nuevas reglas para los medios de comunicación, los gobiernos estarán obligados a enviar señales de disposición a ser controlados por el poder legislativo.

Para graficar de manera contundente la manifiesta discrecionalidad con que se asignan las pautas de publicidad oficial a los medios, y para señalar específicamente la sustantiva diferencia existente entre los medios de circulación efectiva en Capital Federal y la provincia de Buenos Aires frente a los medios de las demás provincias, tomamos como base el último informe que realizó el Jefe de Gabinete de Ministros en la Cámara de Diputados e hicimos una cuenta rápida relacionando montos asignados con cantidad de habitantes, comprobando que:

	HABITANTES	%	Pauta oficial (\$)	%
Total país	36.260.130	100	16.662.032	100
Capital Federal	2.776.138	7,7	11.029.052	66,2
Provincia de Buenos Aires	13.827.203	38,1	2.081.793	12,5
Resto del país	19.656.789	54,2	3.551.187	21,3

Es decir que de estos datos se desprende que el 79% de la torta de publicidad oficial se distribuye entre el 46% de la población (Capital Federal + provincia de Buenos Aires), mientras que el 21% restante queda para repartir entre el 54% de la población radicada en el interior del país.

Esta situación resulta más ilustrativa si analizamos la relación entre la circulación trimestral de los diarios pagos de lunes a domingos, según datos extraídos de la página web del Instituto Verificados de Circulaciones -IVC-) y la asignación de pautas publicitarias oficiales. De la totalidad de ejemplares vendidos en el país, el 57% son ventas producidas por diarios de la Capital y el 43% restante por empresas del interior del país. Lo que indica claramente que la asignación de pautas publicitarias no se ajusta a lo que efectivamente consume el público, desestimando el hecho concreto de que a raíz de la diferencia de precios, en el interior del país la gente lee preferentemente los diarios locales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Consideramos que la publicidad oficial, su distribución y su ejercicio, deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.

Carlos Rafael Urquilla Bonilla, Director Ejecutivo de la Asociación de Derechos Humanos para las Américas, opina que: *la distribución de publicidad oficial no se puede concebir como un mecanismo destinado al sostenimiento económico de las empresas mediáticas. No se puede obviar que la publicidad oficial ejerce un considerable impacto en las finanzas de esas empresas, pero su función es la de cumplir una necesidad comunicativa entre el estado y la población.* Nosotros, en sintonía directa con esta opinión, consideramos violatorio de la libertad de expresión que las pautas de publicidad oficial sean utilizadas a modo de subsidio para con algunos medios de información.

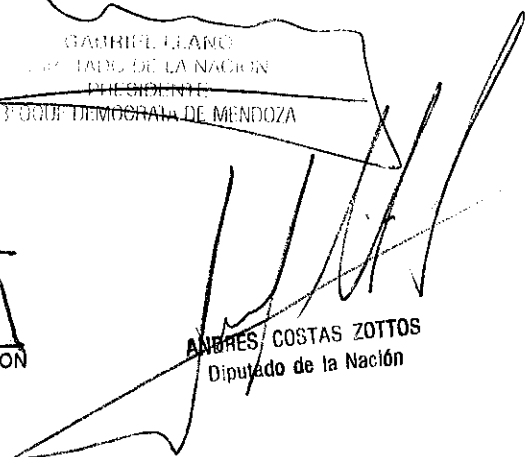
Creemos y defendemos firmemente la existencia de una publicidad oficial como instrumento de comunicación que sirva tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos, unos en la obligación y la necesidad de mostrar sus acciones, y otros en el derecho a ser informados; pero también estamos convencidos que estamos frente a la oportunidad de posicionarnos a la vanguardia en Latinoamérica respecto de la normalización de un tema tan sensible.

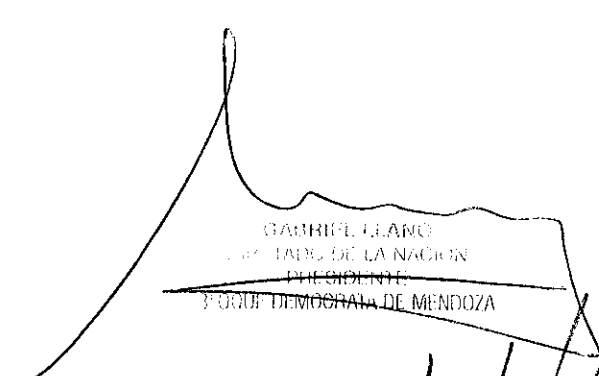
Pretendemos a través de esta iniciativa transparentar este tema y, a su vez, erradicar la confusión reinante entre publicidad oficial y propaganda electoralista y de autoelogio, ya que son muchas las veces que la ciudadanía debe padecer una catarata interminable de datos sin rigor informativo, con imágenes que involucran símbolos o mensajes de partidos políticos o agentes sociales, y que, además, nunca se sabe ciertamente cuánto cuestan, a quién se las pagan, para qué y por qué.

Por todo lo expuesto precedentemente, es que solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.


MAURICIO BOSSA
DIPUTADO DE LA NACION


HUGO MARTINI
DIPUTADO DE LA NACION


AMBRES COSTAS ZOTTOS
Diputado de la Nación


GABRIEL LLANO
DIPUTADO DE LA NACION
PRESIDENTE
PARTIDO DEMOCRATA DE MENDOZA