

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

N° de Expediente	7414-D-2012
Trámite Parlamentario	146 (17/10/2012)
Sumario	PUBLICIDAD Y COMUNICACION OFICIAL: REGIMEN.
Firmantes	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO - ALFONSIN, RICARDO LUIS - FIAD, MARIO RAYMUNDO - ALVAREZ, ELSA MARIA - FORTE, ULISES UMBERTO JOSE - BRIZUELA Y DORIA DE CARA, OLGA INES - COSTA, EDUARDO RAUL - GARRIDO, MANUEL - STORANI, MARIA LUISA - MALDONADO, VICTOR HUGO - TUNESSI, JUAN PEDRO - VAQUIE, ENRIQUE ANDRES - NEGRI, MARIO RAUL.
Giro a Comisiones	COMUNICACIONES E INFORMATICA; LIBERTAD DE EXPRESION; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN OFICIAL

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es regular la producción, contenido, gasto, contratación y distribución de la publicidad oficial y de otras comunicaciones oficiales.

Artículo 2. Definición. A los fines de esta ley se entiende por Publicidad Oficial todo acto de comunicación efectuado por cualquiera de las dependencias u organismos de la administración pública nacional detallados en el artículo 3, a través de un espacio publicitario gratuito o tarifado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán de aplicación a todo el sector público nacional, integrado por:

- a) Administración nacional, conformada por la Presidencia de la Nación, los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y sus dependencias y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de Seguridad Social;
- b) Empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y toda organización empresarial donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la toma de las decisiones societarias;
- c) Entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, incluyendo 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

Artículo 4. Principios. Toda cuestión relacionada con la publicidad oficial deberá basarse en los siguientes principios:

- a) Transparencia
- b) Interés general
- c) No discriminación y equidad
- d) Eficacia y eficiencia

- e) Claridad del mensaje
- f) Utilidad pública
- g) Respeto a la libertad de expresión
- h) Federalismo

Artículo 5. Propósitos. La publicidad oficial deberá servir a uno o más de los siguientes propósitos:

- a) Informar al público sobre políticas, programas y servicios del gobierno nacional, que se encuentren en estado de ejecución y al servicio de los ciudadanos
- b) Informar al público sobre sus derechos y obligaciones
- c) Promover en el país y en el exterior los intereses comerciales, económicos y de inversión del país.
- d) Informar al público acerca de situaciones de emergencia

Artículo 6. Prohibiciones. La publicidad oficial no puede:

- a) Incluir el nombre, voz, imagen o cualquier elemento identificable con funcionarios del sector público nacional.
- b) Incluir frases, símbolos, logos, color o cualquier otro elemento identificable con candidatos electorales, partidos o agrupaciones políticas.
- c) Tener como finalidad principal influir en la decisión electoral de la población, ni fomentar la imagen positiva de cualquier funcionario público o del partido o sector gobernante, o la impresión negativa de una persona, sector, organización, agrupación o partido político.
- d) Incitar, de forma directa o indirecta, a la violencia, la discriminación o a comportamientos contrarios al orden democrático y republicano.

Artículo 7. Plan Anual de Publicidad Oficial. El Poder Ejecutivo deberá publicar en la página web de la Secretaría de Comunicación para acceso del público antes del 1 de septiembre de cada año un plan anual de publicidad oficial que contenga la estrategia de comunicación de los actores mencionados en el artículo 3 de esta ley para el año siguiente. El mismo deberá incluir:

- a) Objetivos, descripción y fundamentos de las principales campañas
- b) Costos estimativos de las principales campañas
- c) Organismos y entidades solicitantes de la campaña
- d) Oportunidad y período de ejecución en cada caso

Artículo 8. Registro de Medios para la Publicidad Oficial. Créase el Registro de Medios para la Publicidad Oficial en el ámbito de la Comisión Nacional de Comunicaciones, en el que deberán estar inscriptos aquellos medios nacionales o locales interesados en recibir publicidad oficial. Los datos brindados para esta inscripción tendrán carácter de Declaración Jurada. Ningún medio no inscripto en el Registro podrá recibir publicidad oficial. Sin perjuicio de lo que la autoridad competente considere necesario solicitar, en este Registro deberá consignarse:

- a) Designación y/o razón social, domicilio legal
- b) Nombre y apellido de su/s titulares y el porcentaje de participación en la organización,
- c) Soporte comunicacional
- d) Facturación anual en publicidad oficial
- e) Cuadro tarifario
- f) Acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y previsionales
- g) Ámbito geográfico de cobertura de los medios gráficos y alcance de la señal en el caso de medios audiovisuales.
- h) Perfil temático del medio
- i) Cantidad de usuarios reales y potenciales

Artículo 9. Criterios de asignación de la publicidad oficial.

a) Cada actor comprendido en el artículo 3 de esta ley destinará anualmente el 10% de su presupuesto total de publicidad para difundir de forma igualitaria campañas en los medios gestionados por universidades públicas, en medios gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten su fin social, en medios que emitan en lenguas de pueblos originarios y en los medios que emitan en las categorías de baja potencia según las definiciones que establece la Comisión Nacional de Comunicaciones.

b) Ningún medio de comunicación, productora independiente o agencia de publicidad, o conjunto de ellos pertenecientes a un mismo titular, podrá acceder a más de un 10% de los recursos totales de la publicidad oficial.

c) Ningún medio de comunicación social podrá obtener más del 50% de sus ingresos totales de la publicidad oficial.

d) Cada organismo comprendido en el artículo 3 podrá reservar el 10% del total previsto para la publicidad oficial para realizar campañas no previstas en su Plan Anual y que estén motivadas solamente por la presencia de una catástrofe natural, peligros para la salud pública, seguridad o ambiente, y alteraciones al orden social o al normal funcionamiento de los servicios públicos en alguna zona del país.

Artículo 10. Criterios de selección para la publicidad oficial. Para asegurar el cumplimiento del objetivo y los principios de esta ley, los organismos detallados en el artículo 3 deberán seguir los siguientes criterios de selección de los medios a los que se asignará publicidad oficial:

a) Pertinencia entre el objetivo y la población destinataria de la campaña y el perfil, ubicación territorial y zona de influencia del medio.

b) Precio de la pauta publicitaria ofrecida por el medio de comunicación, que no podrá ser superior a la que abonen los anunciantes privados por espacios similares.

c) Medios de mayor audiencia, tiraje, visitas, lectores u otros conceptos de medición de relevancia.

d) Medios de exclusiva realización y producción local de acuerdo al arraigo sobre la localización del mensaje a ser publicitado en la región, localidad o provincia.

Artículo 11. Acceso a la información. Todos los actores contenidos en el artículo 3 de esta ley deberán publicar en sus respectivos sitios web el Registro de Medios para la Publicidad Oficial y el Plan anual de publicidad oficial.

Artículo 12. Suspensión durante período electoral. El gobierno y demás órganos comprendidos en el artículo 3 de esta ley no podrán emitir publicidad oficial de ningún tipo durante los treinta (30) días inmediatamente anteriores a la fecha fijada para las elecciones primarias y durante los cuarenta y cinco (45) días inmediatamente anteriores a la fecha fijada para las elecciones nacionales generales, para cargos ejecutivos o legislativos, exceptuando:

a) Publicidad acerca de la organización y desarrollo de los comicios

b) Publicidad vinculada a emergencias que pongan en riesgo la salud o seguridad de la población

c) Publicidad que esté exigida por una ley específica

Artículo 13. Reasignación presupuestaria. Las atribuciones conferidas a cualquier funcionario del poder ejecutivo nacional para readecuar partidas presupuestarias no podrán ser utilizadas para publicidad oficial, salvo expresa autorización de ambas cámaras del Congreso Nacional.

Artículo 14. Auditoría Anual. La Auditoría General de la Nación realizará una auditoría anual de gastos y prácticas en la publicidad oficial. Dicha auditoría deberá incluir, sin perjuicio de otra información que pueda ser solicitada, los presupuestos, los mecanismos utilizados para asignar la publicidad oficial y los gastos totales en este concepto.

Artículo 15. Cadena Nacional o Provincial. Modifíquese el Artículo 75 de la ley 26.522, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 75. Cadena Nacional o Provincial. El Poder Ejecutivo nacional y los poderes ejecutivos provinciales podrán disponer la integración de la cadena de radiodifusión nacional o provincial, según el caso. Los licenciatarios tendrán la obligación integrar la cadena sólo bajo las siguientes condiciones:

- a) En situaciones graves o excepcionales (desastre natural, conmoción interior, ataque exterior)
- b) En situaciones de trascendencia institucional. En estos casos, salvo en ocasión de la asunción de un nuevo Presidente o Presidenta de la Nación, gobernador o gobernadora de Provincia, la transmisión en cadena no podrá durar más de 10 (diez) minutos y deberá ser aprobada previamente por el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, con la participación del Defensor del Público, por mayoría de sus miembros.
- c) La autorización del inciso anterior no procederá nunca durante las campañas electorales.

Artículo 16. Deróguese el Art. 76 de la ley N° 26.522

Artículo 17. Invítase a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a la presente Ley.

Artículo 18. De Forma.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La regulación de la publicidad oficial es una tarea pendiente en nuestro país, en vistas a la trascendencia que tiene la misma para la preservación de la libertad y pluralidad de expresión. Numerosos organismos internacionales, tribunales y organizaciones de la sociedad civil han reflejado la importancia de basar la asignación y distribución de los fondos destinados a la publicidad oficial en criterios claros, predecibles y equitativos, para impedir que sean utilizados como herramienta de censura indirecta por parte de los gobiernos. Esta necesidad de basa fundamentalmente en el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

En ese sentido se expresó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su histórico fallo Río Negro S.A, cuando condenó a la Provincia del Neuquén por el retiro abrupto de la pauta publicitaria al Diario Río Negro tras la publicación de una investigación sobre supuestos hechos de corrupción en la administración provincial. En esa oportunidad la Corte declaró que "No sólo debe evitar el gobierno acciones intencional o exclusivamente orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa, sino también aquellas que llegan a idéntico resultado de manera indirecta. Los actos indirectos son, en particular, aquellos que se valen de medios económicos para limitar la expresión de las ideas", agregando que "es deber de los tribunales proteger los medios para que exista un debate plural sobre los asuntos públicos, lo que constituye un presupuesto esencial para el gobierno democrático."

El máximo tribunal confirmó el vínculo directo que existe entre el uso discrecional de la publicidad oficial y la limitación a la libertad de expresión en el fallo Editorial Perfil, donde ordenó al gobierno nacional la asignación de pauta publicitaria a los medios de esta editorial, que habían sido víctimas de "una conducta discriminatoria por parte del Poder Ejecutivo con el único objeto ostensible de castigar a publicaciones no afectas al gobierno de turno".

A nivel regional, los mandatarios americanos firmaron en 1994 la Declaración de Chapultepec, que establece que: "Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas." Por su parte, la Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969 establece en su Artículo 13 que "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", agregando en el inciso 3) del mismo artículo que "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.". El uso arbitrario de la publicidad oficial se enmarca claramente en estas restricciones indirectas que pueden imponer los estados al derecho de expresión.

Basándose en este artículo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó en 2010 una serie de criterios que a su entender debe cumplir la regulación de la publicidad oficial, dado que "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión". Siguiendo esta Declaración, este proyecto de ley busca garantizar que la publicidad oficial no pueda ser utilizada como instrumento de discriminación y presión indirecta a la prensa.

La libertad de expresión e información son pilares fundamentales de la existencia de un régimen democrático, y los ciudadanos tienen derecho a recibir y emitir información y opinión en cualquier medio. Dada la enorme influencia que los fondos distribuidos por el Estado Nacional en concepto de publicidad oficial pueden tener sobre esta libertad de elección, es imperioso que el Congreso asuma su rol y legisle en la materia, para basar a la publicidad oficial en los principios de igualdad, no discriminación y eficiencia.

Es nuestra obligación el asegurarnos de que la publicidad oficial cumpla con su objetivo central, que es el de informar a la población de las políticas que el gobierno ejecuta en su beneficio, sobre sus derechos y obligaciones, promover los intereses del país e informar al público acerca de situaciones de emergencia. No cabe en una democracia que fondos estatales sean utilizados como herramienta de propaganda de ningún funcionario, partido o grupo político particular, ni como instrumento de presión para fomentar las voces amigables al gobierno de turno mientras se busca silenciar a las disidentes.

Finalmente, la necesidad de regular la publicidad oficial es absolutamente inseparable de la necesidad análoga de regular el uso de la cadena nacional por parte del Poder Ejecutivo. De no hacerlo, se le estaría dando al gobierno de turno una enorme capacidad de intervenir en la transmisión de los medios audiovisuales de comunicación sin que existan criterios claros de su uso y extensión, lo que constituye una violación flagrante al principio de equidad. En el mismo sentido, sería contraria al espíritu de este proyecto de ley la posibilidad por parte de la Autoridad Federal de Comunicación Audiovisual de imponer a los medios audiovisuales la transmisión de "mensajes de interés público", sin fijar mayores precisiones sobre los mismos.

Este proyecto se basa en estas consideraciones y toma la esencia del dictamen de mayoría aprobado en 2010 por las Comisiones de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión, que entendiendo refleja el consenso de gran parte de las fuerzas políticas representadas en esta Cámara y que lamentablemente no llegó a tratarse en el recinto en esa oportunidad.

Por todo esto, señor presidente, solicito a mis pares la aprobación de este proyecto.