

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por finalidad regular la producción, el contenido, el gasto, la contratación y la asignación de la publicidad oficial del Estado Nacional llevada a cabo por los sujetos que se indican en el artículo 7°, así como establecer mecanismos de control con el fin de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a tales fines.

Artículo 2°.- Definición. A los fines de la presente Ley se entiende por publicidad oficial todo acto de comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos efectuado o promovido por los sujetos indicados en el artículo 7°, a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte.

Artículo 3°.- Principios. Toda cuestión vinculada con la publicidad oficial debe observar los siguientes principios rectores.

a) Interés general y utilidad pública: la publicidad oficial debe ofrecer información de interés general y utilidad pública para los habitantes de la Nación y no debe perseguir fin distinto al de lograr el bienestar general de la comunidad.

b) Derechos de los ciudadanos: debe tener la finalidad de ser un medio de comunicación con la población, a los efectos de informar sobre las políticas públicas y los servicios que se brindan. Para ello se deben respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de los servicios, garantizando el acceso a la información de los ciudadanos.

c) Transparencia: a fin de evitar la arbitrariedad y facilitar el control debe garantizarse la transparencia y el fácil acceso a toda la información relacionada con la utilización de los recursos públicos destinados a la publicidad oficial.

d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces: la publicidad oficial debe asignarse entre los medios de comunicación respetando su pluralidad a través

de criterios equitativos. La asignación de publicidad oficial no debe afectar la independencia de los medios de comunicación y el ejercicio de las libertades de información, opinión, expresión y difusión, evitando beneficios o marginaciones fundadas en razones ideológicas, políticas y/o partidarias. Asimismo, se deberá atender al respeto y fomento del federalismo, considerando las necesidades específicas de las distintas regiones geográficas de la República Argentina.

e) Razonabilidad de la inversión: debe existir una proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.

f) Claridad del mensaje: la publicidad oficial debe ser realizada en un lenguaje accesible, de fácil comprensión para la población objetivo. Ello implica que debe ser comprensiva de los dialectos existentes en el territorio y de lenguas de los pueblos originarios.

g) Eficacia y eficiencia: la publicidad oficial debe alcanzar los objetivos propuestos al menor costo posible.

h) Accesibilidad: se procurará el más completo acceso a la información a las personas pertenecientes a minorías en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta sus necesidades específicas de cada una de ellas.

Artículo 4º.- Propósitos. La publicidad oficial debe servir exclusivamente a los siguientes propósitos:

a) Afianzar los valores, las instituciones democráticas y los principios, derechos y garantías establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Argentino, la Constitución Nacional, y las leyes de la Nación.

b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales; de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas; de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos; programas, beneficios sociales, servicios, concursos públicos e iniciativas gubernamentales que se encuentren efectivamente disponibles para los habitantes.

c) Garantizar el derecho humano de acceso a la información pública en forma igualitaria a toda la población.

d) Fomentar la participación ciudadana en la vida pública.

- e) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- f) Advertir acerca de la adopción de medidas de orden, seguridad o salud pública.
- g) Apoyar a sectores económicos nacionales en el exterior, promover la comercialización de productos nacionales y atraer inversiones extranjeras.
- h) Difundir y promocionar el patrimonio histórico, cultural y natural de la Nación.
- i) Promover una cultura preventiva en la sociedad respecto a los asuntos que competen a la salubridad, seguridad pública o recursos naturales, entre otros.
- j) Informar respecto de conductas a adoptar por los habitantes ante situaciones de emergencia.
- k) Otorgar transparencia y control a la asignación de fondos públicos.

Artículo 5°.- Características. La publicidad oficial debe:

- a) Ser de estricto contenido fáctico;
- b) Ser clara, sencilla y de fácil comprensión;
- c) Incluir información completa, adecuada, oportuna, relevante y veraz;
- d) Responder siempre a una necesidad genuina de comunicación;
- e) Incluir una frase claramente perceptible que indique que ese espacio publicitario está siendo pagado con fondos del Estado Nacional.

Artículo 6°.- Exclusiones. Queda excluida de la aplicación de la presente norma la publicación de textos ordenada por disposiciones normativas, actos administrativos o judiciales que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

SUJETOS OBLIGADOS

Artículo 7°.- Sujetos obligados. Queda alcanzada por las disposiciones de la presente ley la publicidad oficial realizada por:

- a) El Sector Público Nacional, según los términos del artículo 8° de la Ley N° 24.156; y
- b) Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual;

LÍMITES

Artículo 8°.- Imposibilidades. La publicidad oficial no puede:

- a) Incluir la imagen y/o cualquier elemento identificable de aquellas personas físicas en funciones en el sector público nacional;
- b) Incluir frases, ideas, símbolos, logos, imágenes y/o cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos, agrupaciones políticas u organizaciones sociales;
- c) Tener como finalidad 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, ni destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los funcionarios actuantes en los sujetos enumerados artículo 7° de esta ley;
- d) Realizarse en eventos, publicaciones o actividades cuyo objetivo sea la promoción de sustancias psicoactivas, tales como el alcohol, los psicofármacos, las bebidas energizantes y el tabaco;
- e) Incitar, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico;
- f) Promover, difundir o favorecer, por acción u omisión, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, a la discriminación exclusión o diferencia por motivos de religión, etnia, nacionalidad, ideología, opinión política, filosófica o gremial, sexo, género, orientación sexual, posición económica, grado de instrucción, caracteres físicos o cualquier otra condición social;

- g) Ser utilizada para desprestigiar a personas o instituciones;
- h) Contener manifestaciones que menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder del Estado o Gobernación provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- i) Contener información que sea engañosa, no pudiendo inducir a error a sus destinatarios; ni debe tener contenidos de carácter subliminal y/o encubiertos;
- j) Ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima, de estricto carácter fáctico.

Artículo 9º.- Limitaciones durante procesos electorales. En virtud de lo dispuesto por el artículo 64 quater del Código Electoral Nacional (ley 19.945, t.o. por decreto 2135/83 y sus modificatorias) los sujetos obligados indicados en el artículo 7º, no podrán emitir publicidad en ningún medio de comunicación durante los veinticinco (25) días inmediatamente anteriores a la fecha fijada para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y para las elecciones generales por las que se eligen a las autoridades instituidas por la Constitución Nacional. De la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo se exceptúan los siguientes casos:

- a) Actividad relacionada con la organización y desarrollo de los procesos electorales.
- b) Actividad publicitaria estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Emergencias que pongan en riesgo la salud o la seguridad de la población;
- d) Actividad publicitaria que esté exigida por una ley específica.

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 10.- Autoridad de aplicación. La autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo Nacional deberá ser determinada por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Artículo 11.- Funciones y responsabilidades. Son funciones y responsabilidades de la autoridad de aplicación:

- a) Coordinar la estrategia de difusión con los organismos y entes actuantes en la órbita del Poder del Estado en el que sea responsable de la aplicación de la presente Ley
- b) Elaborar y elevar al Congreso de la Nación el plan anual de publicidad oficial establecido en el artículo 12 de la presente ley.
- c) Contratar publicidad de acuerdo a lo definido en el plan anual de publicidad oficial.
- d) Elaborar y enviar al Congreso de la Nación el informe anual de Ejecución establecido en el artículo 14 de la presente ley.
- e) Gestionar, sin perjuicio de los mecanismos de asignación establecidos, ofertas, descuentos por volumen u otras herramientas de negociación, a fin de que los precios pagados por el Estado no superen los valores promedio del mercado.

Artículo 12.- Plan Anual de Publicidad Oficial. La autoridad de aplicación deberá enviar al Congreso de la Nación en forma anual junto con el proyecto de ley de presupuesto, un plan estratégico de comunicación para el ejercicio presupuestario entrante, en cual debe detallarse:

- a) El objetivo, descripción y fundamento que justifique la campaña.
- b) Organismos y entidades solicitantes y afectadas.
- c) Destinatarios de los mensajes.
- d) temática y duración de la campaña
- e) Costo estimado de diseño y producción.
- f) Presupuesto estimado de difusión.
- g) Oportunidad y período de ejecución en cada caso.

h) Características que deben reunir los medios de comunicación, para que la campaña de publicidad oficial alcance los objetivos propuestos de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

Artículo 13.- Reserva ante emergencias. La Autoridad de Aplicación destinará el diez por ciento (10%) del presupuesto total previsto para publicidad oficial para llevar a cabo las campañas no previstas en el plan anual de publicidad oficial.

Estas campañas de emergencia sólo podrán ser motivadas por la presencia de una catástrofe natural, amenazas a la salud pública, seguridad o ambiente, y alteraciones al orden social o al normal funcionamiento de los servicios públicos en alguna zona del país.

En el caso de que no haya sido necesario llevar a cabo campañas de emergencia durante el año calendario, dicha reserva podrá ejecutarse para fines ordinarios en cualquier momento del cuatro trimestre de dicho año, debiendo informar sobre tal situación y la utilización de dichos fondos, del modo que se indica en el artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 14.- Informe Anual de Ejecución. La autoridad de aplicación deberá presentar ante el Congreso de la Nación anualmente, un informe de gestión en materia de comunicación referido al período próximo pasado, en el cual debe detallarse:

- a. Medios con los que se contrató publicidad oficial especificando el monto, los descuentos obtenidos, espacios y unidades de medida contratados y a qué campaña corresponden.
- b. En caso que la publicidad no se hubiera contratado en forma directa con el medio, nombre y domicilio de la agencia o agente de publicidad por cuyo intermedio se hayan cursado las respectivas órdenes de emisión, publicación o similares, medio en el que fue emitida y demás ítems mencionados en el inciso a).
- c. En caso de haber mediado un apartamiento del plan anual de publicidad oficial, deberán expresarse las razones que lo hubiesen motivado.

REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES DE PUBLICIDAD OFICIAL

Artículo 15.- Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial (RENAPPO). Créase el registro de proveedores de publicidad oficial en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En el mismo deberán encontrarse inscriptos los medios de comunicación interesados en recibir publicidad oficial. Sin perjuicio de la información que la autoridad competente considere necesario solicitar, en dicho registro deberán consignarse los siguientes datos:

a) En dicho Registro deberán consignarse los siguientes datos adicionales:

i) Identidad del interesado o datos del/de los/as propietarios/as, responsables legales, administradores o apoderados del medio de comunicación.

ii) Fecha de inicio de la actividad.

iii) Especificación del servicio.

iv) Zona de influencia.

v) En los casos que corresponda, distribución, alcance, circulación, tirada, audiencia o visitas (web). Se priorizará en las licitaciones aquellos medios que presenten datos certificados o auditados.

vi) Tarifas.

vii) Cantidad de personas que se desempeñan en el medio.

b. Requisito mínimo de contratación. De modo de garantizar la independencia económica de los medios o producciones independientes, sólo se asignará publicidad oficial a aquellos que cuenten con un mínimo de un (1) año de actividad previa comprobable.

c. Prohibición de contratación por intermedio de terceros.

Corresponderá a la Jefatura de Gabinete de Ministros mantener actualizado el Registro creado por el presente artículo.

Artículo 16.- No podrán ser destinatarios de publicidad oficial:

- a) Aquellos medios o empresas de comunicación que al momento de la asignación no se encuentren inscriptos en el registro establecido por el artículo precedente;
- b) Funcionarios Públicos que se desempeñen en alguno de los sujetos obligados en el artículo 7° o las empresas en las que estos tengan participación accionaria que les permita controlarlas y sus familiares hasta el segundo grado.

CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Artículo 17.- Contratación y Procedimiento de Convocatoria. Queda prohibida toda asignación y concentración discrecional de la publicidad oficial. Las contrataciones deberán realizarse mediante licitaciones públicas, bajo pena de nulidad. No se permitirá la contratación directa de medios ni de agencias de publicidad.

Artículo 18.- Criterios Objetivos. Las partidas de publicidad oficial se asignarán a las distintas publicaciones y/o medio por campaña y utilizando los siguientes criterios objetivos:

- a) Efectividad del mensaje: en función de que el mensaje llegue a las audiencias a las que se desea informar al mismo tiempo que se racionalizan los fondos públicos.
- b) Alcance del medio: en función de su circulación o audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada.
- c) Pertinencia del mensaje: en función de la especialización del medio o plataforma y en relación a la audiencia o público objetivo del mensaje.
- d) Zona geográfica: en función que los mismos posean una comprobable cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circunscripta la audiencia o público objetivo del mensaje.
- e) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces: en función que los medios o plataformas sean gestionados por diversidad de voces, debiendo incluirse, medios pequeños, comunitarios, locales y organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de

pueblos originarios y/o en las categorías de baja potencia según las definiciones técnicas que establezca la Jefatura de Gabinete de Ministros.

f) Igualdad o mejor oferta de precios: en función que los precios ofrecidos por el medio o plataforma sean los mejores del mercado, no pudiendo superar el costo tarifario del mercado.

La Autoridad de aplicación, al perfeccionar la contratación, deberá justificar los criterios que la determinaron.

Artículo 19.- Precio. El precio que se abone por publicidad oficial, en ningún caso podrá ser superior al que por los mismos paguen los anunciantes privados. En todos los casos deberá haber una razonable relación entre espacio o tamaño y precio, en el ámbito audiovisual o gráfico respectivamente. Las adjudicaciones se harán a favor de las ofertas más convenientes, no siendo el precio la única variable de valoración de la misma en virtud de lo dispuesto en el artículo precedente.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 20.- Acceso a la información. Los sujetos obligados establecidos en el artículo 7° deberán publicar en sus respectivos sitios web lo siguiente:

- a. El plan anual de publicidad contemplado en el artículo 12.
- b. El informe anual de ejecución contemplado en el artículo 14.
- c. Las contrataciones de publicidad efectuadas de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

SANCIONES

Artículo 21.- Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley será considerado una falta grave. Cualquier persona podrá solicitar ante los tribunales competentes el cese de dichos incumplimientos, sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieran corresponderle a las/os funcionarias/os que incurran en dicha conducta.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 22.- Asignación Presupuestaria. En el caso de autorizarse una readecuación de partidas presupuestarias, la misma no podrá asignarse a publicidad oficial salvo expresa autorización legislativa.

Artículo 23.- Deróguese el artículo 76 de la Ley N° 26.522.

Artículo 24.- Establécese que se aplicará supletoria y complementariamente el Régimen Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por Decreto N° 1.023/PEN/01 o el que en el futuro lo reemplace, a la presente Ley.

Artículo 25.- Adhesión. Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al presente régimen.

Artículo 26.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley dentro de un plazo no mayor a los 120 días a partir de su promulgación.

Artículo 27.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

AUTORA

Karina Banfi

COAUTORES

Mario Negri

Maximiliano Ferraro

Paula Olivetto

Gabriela Lena

Roberto Sánchez

Fabio Quetglas

Marcela Colli

Lidia Ascarate



"Las Malvinas son argentinas"

Manuel Aguirre

Fernando Carbajal

Pedro Galimberti

Marcos Carasso

Ximena García

Jorge Rizzoti

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La regulación de la pauta oficial es una necesidad de la democracia. Resulta fundamental asegurar que la publicidad oficial se asigne de un modo transparente y objetivo. Desde el ámbito internacional, no han faltado las declaraciones de distintos órganos que han recomendado a los Estados reglamentar la misma, con la finalidad de cumplir con las obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos.

Uno de los ejes centrales en el ámbito de las comunicaciones ha sido siempre la publicidad. Ello se encuentra motivado en que los costos de producción de los medios de comunicación son elevados y la forma más rentable de obtener ingresos es una amplia publicidad.

Internacionalmente, se ha dado cuenta que los presupuestos de publicidad de los Estados representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios.

La publicidad oficial es utilizada por los Estados a los fines de informar a la población sobre las políticas públicas, programas y fundamentalmente actos de gobierno. Siendo esta última una de las principales responsabilidades del Estado en virtud del principio republicano de gobierno, es una situación que requiere de forma inminente una regulación.

A su vez, la libertad de prensa, reconocida en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, puede ponerse en riesgo por distintas vías, esto implica que no solo la censura previa genera una violación a este derecho, sino que existen mecanismos indirectos que impiden la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

En este orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha considerado que cuando el Estado asigna recursos para publicidad en forma arbitraria y discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión. Esta situación se fundamenta en que es posible que la pauta estatal sea tan esencial para un medio de comunicación que la negativa a asignársele tenga un impacto que equivalga a una sanción. En los supuestos en que las esperanzas de los medios de adquirir ingresos por publicidad giran

en torno a una asignación favorable de pauta estatal, las empresas de comunicación se verán comprometidas y obligadas a generar contenidos favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha tenido la oportunidad de referirse al tema en el Caso "Editorial Río Negro S.A.c/Provincia de Río Negro". Allí la editorial inició una acción judicial a raíz de la decisión del estado provincial dejar de otorgar pauta oficial, ello se produjo luego de la publicación de investigaciones a través de las cuales se daba cuenta de irregularidades en el ejercicio de la función pública provincial. En aquel supuesto el máximo tribunal de nuestro país consideró que si bien no existe un derecho subjetivo por parte de los medios a obtener publicidad oficial, el Estado no puede asignar los recursos por pauta de manera arbitraria en base a criterios irrazonables. Son justamente esta la clase de situaciones las que la presente iniciativa viene a evitar. Se busca establecer parámetros claros y objetivos para que la asignación de presupuesto en publicidad oficial comience a ser un proceso transparente libre de apreciaciones subjetivas e intereses partidarios.

A lo largo del transcurso de nuestra historia, el Estado Argentino ha asignado la publicidad oficial sin supervisión legal, de manera potestativa. Esta situación ha dado origen a la selectividad en la adjudicación de publicidad, siendo los funcionarios públicos de los distintos poderes del Estado, los que han elegido a discrecionalidad, los medios que recibirían fondos públicos en carácter de pauta oficial. Esta situación ha demostrado tener consecuencias sobre los ingresos de las empresas y medios de comunicación favoreciendo a unos y perjudicando a otros, generando efectos disvaliosos en la libertad de expresión.

Sin embargo, debemos reconocer el avance más importante que ha habido en la materia, que ha sido la resolución 247- E/2016, de la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, aprobada el 24 de agosto de 2016. A través de la misma se establecía un régimen de publicidad, en el que se determinaba la creación de un registro de proveedores de publicidad oficial y un plan anual. Asimismo se ha considerado la determinación de ciertos criterios objetivos con la finalidad de asignar la pauta, todos estos, extremos han sido tomados en cuenta en la confección de la presente iniciativa. No obstante, debemos recordar que en el marco de la pandemia por COVID-19, el gobierno nacional tomó determinaciones, las

cuales algunas no han sido restablecidas, como la suspensión y modificación de tal resolución, volviendo al régimen de discrecionalidad de la publicidad oficial, y a mecanismos carentes de transparencia en cuanto a la distribución de la misma.

En cuanto a otros avances en la materia, cabe destacar que desde inicios de 2016 hasta diciembre de 2019, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación ha publicado trimestralmente los montos destinados a la publicidad oficial del sector público nacional. Esto constituye otro avance en materia de transparencia y publicidad en la asignación de los recursos públicos destinados a tales fines.

No obstante, este proyecto tiene la finalidad de avanzar aún más en la regulación de un aspecto tan trascendental en una sociedad democrática.

En materia de limitaciones en procesos electorales se ha tomado en consideración lo dispuesto por el Código Electoral Nacional, por tratarse de la norma que rige todos los extremos relacionados con los periodos electorales, estableciendo así plazos análogos que se articulan con lo allí dispuesto.

Por su parte, en lo que respecta al procedimiento de contratación de la publicidad oficial, esta iniciativa prevé la existencia de ciertos criterios objetivos que condicen con las exigencias del sistema interamericano. Pero además se establece la utilización de un proceso existente en nuestro ordenamiento jurídico, tal como es la licitación pública, regulada por el decreto 1023/2001 y sus modificatorios, la que se encuentra llamada a propiciar procedimientos transparentes en los que puedan participar la mayor cantidad de oferentes posible.

Es preciso adoptar una medida legislativa a efectos de asegurar el respeto de la libertad de expresión. Esta necesidad se encuentra respaldada por el Comité de Derechos Humanos, creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el que en su observación general N° 34 consideró que resulta necesario que los Estados realicen todas las acciones posibles, para que la colocación de publicidad por el gobierno no sea utilizada para vulnerar la libertad de expresión.

En este punto resulta necesario advertir que de no avanzarse en la regulación de la publicidad oficial se pone en riesgo el sistema democrático que ha sido adoptado por nuestra Constitución Nacional.

Por último, remarcar que el presente proyecto fue presentado anteriormente bajo los expedientes 8165-D-16, 129-D-2018 y 794-D-2020. En ocasión de su tratamiento en reuniones de asesores de nuestros colegas, se recogieron distintas observaciones que fueron incluidas en el presente.

Por todo lo expuesto les solicitamos a nuestros colegas que nos acompañen en esta iniciativa y sancionen el presente proyecto de Ley.

AUTORA

Karina Banfi