



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

RÉGIMEN PARA LA PUBLICIDAD OFICIAL

Artículo 1.- Objeto. Es objeto de la presente ley la regulación del contenido, la producción, la distribución y la contratación de la publicidad oficial del gobierno nacional, así como de sus mecanismos de control con el fin de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a dicha actividad.

Artículo 2.- Definición. A los fines de esta ley se entiende por publicidad oficial a todo anuncio, aviso, comunicación o campaña institucional, efectuado a través de cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte, contratado bajo cualquier modalidad.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación. La presente ley será de aplicación a todo el gobierno nacional, el cual comprende:

- a) El Poder Ejecutivo de la Nación, integrado por la administración central y los organismos descentralizados;
- b) El Poder Legislativo de la Nación;
- c) El Poder Judicial de la Nación;
- d) Los entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, que abarca 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.- Medios de comunicación. El presente régimen abarca la publicidad oficial realizada en los siguientes medios de comunicación:

- a) Audiovisuales, comprendiendo la radiodifusión televisiva y la radiodifusión sonora, independientemente el vínculo o soporte utilizado;
- b) Gráficos;
- c) Internet, comprendiendo publicidad en páginas web, servicios de búsqueda, portales de información, redes sociales y demás servicios que se brindan a través de internet;
- d) Publicidad estática, comprendiendo toda publicidad en la vía pública o en lugares públicos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Esta lista es meramente enunciativa, debiendo tenerse por incorporada toda nueva técnica de difusión conforme los modernos avances en la materia.

Artículo 5.- Principios generales. Toda asignación de la publicidad oficial debe regirse por los siguientes principios generales:

- a) Interés general y utilidad pública. La publicidad oficial debe ofrecer información de interés general y utilidad pública para todos los habitantes de la Nación y no debe perseguir un fin distinto al de lograr el bienestar general de la comunidad.
- b) 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.
- c) Equidad en la distribución y pluralidad de medios. La publicidad oficial debe distribuirse 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, pensamiento, expresión y prensa, evitando beneficios o marginaciones fundadas en razones ideológicas, políticas y/o partidarias.
- d) Razonabilidad de la inversión. Debe existir proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.
- e) Eficacia y eficiencia. La publicidad oficial debe alcanzar los objetivos propuestos al menor costo posible.
- f) Accesibilidad. Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.
- g) Fomento de soportes respetuosos con el ambiente. Se otorgará preferencia a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean respetuosos con el ambiente.

Artículo 6.- Propósitos. La publicidad oficial debe servir a uno o más de los siguientes propósitos:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales;
- b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos, programas, servicios, concursos públicos e iniciativas gubernamentales que se encuentren efectivamente disponibles para los habitantes;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- c) Fomentar o desalentar un comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública;
- d) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares;
- e) Advertir acerca de la adopción de medidas de orden o seguridad pública;
- f) Apoyar a sectores económicos nacionales en el exterior, promover la comercialización de productos nacionales y atraer inversiones extranjeras;
- g) Difundir y promocionar la cultura y el patrimonio histórico y natural de la Nación;
- h) Promover una cultura preventiva en la sociedad respecto a los asuntos que competen a la salubridad, seguridad pública o recursos naturales, entre otros;
- i) Informar respecto de conductas a adoptar por los habitantes ante situaciones de emergencia.

Artículo 7.- Características. La publicidad oficial debe:

- a) Ser de estricto contenido fáctico, expresado de forma objetiva y sencilla, utilizando un lenguaje de fácil comprensión.
- b) Incluir una frase claramente perceptible que indique que ese espacio publicitario está siendo pagado con fondos del Estado Nacional.
- c) Responder siempre a una necesidad genuina de comunicación.

Artículo 8.- Prohibiciones. No se podrá promover o contratar publicidad oficial:

- a) Que tenga como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los funcionarios y las áreas mencionadas en el artículo 3º de esta ley;
- b) Que, por acción u omisión, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, promueva, difunda o favorezca la discriminación, exclusión o diferencia por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política, filosófica o gremial, sexo, género, orientación sexual, posición económica, condición social, grado de instrucción o caracteres físicos;
- c) Que incite, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico;
- d) Que manifiestamente menoscabe, obstaculice o perturbe las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias;
- e) Que induzca a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier agrupación política u organización social;



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 las que aparezcan imágenes, nombres, apodos y cualquier otra vinculación que llegare a existir de funcionarios de alguno de los organismos señalados en el artículo 3º, y/o de algún candidato a cualquier cargo electivo;
- h) Que provoque el descrédito, denigración o menosprecio, directo o indirecto, de una persona humana o jurídica, privada o pública;
- i) Que contenga información que sea engañosa, subliminal y/o encubierta.

Dichas prohibiciones comprenden también a la publicidad realizada por las empresas y sociedades del Estado, abarcando las empresas del Estado, las sociedades del Estado, 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 societarias.

Artículo 9.- 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.

Artículo 10.- Autoridad de aplicación. Los tres poderes del gobierno nacional definirán quién será su propia autoridad de aplicación de la presente ley mediante su reglamentación.

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 a su cargo.
- b) Elaborar y elevar al Congreso de la Nación el Plan Anual de Publicidad Oficial establecido en el artículo 11º 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 Semestral de Ejecución establecido en el artículo 24º de la presente ley.
- e) Confeccionar y mantener actualizado el Registro Nacional de Medios para el Acceso a la Publicidad Oficial creado por el artículo 14º de la presente ley.

Artículo 12.- Plan Anual de Publicidad Oficial. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben desarrollar un Plan Anual de Publicidad Oficial que contenga la



H. Cámara de Diputados de la Nación

estrategia de comunicación del Gobierno Nacional para el ejercicio presupuestario entrante. Dicho Plan Anual debe ser elevado al Congreso Nacional junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto para su correspondiente aprobación. En el mismo deben especificarse los requerimientos presupuestarios para el diseño, producción y/o difusión de la publicidad oficial que se prevea, a partir de las propuestas recibidas de todos los organismos comprendidos en el artículo 3º de la presente norma, detallándose:

- a) Justificación, objetivo y descripción de la publicidad oficial que se pretende llevar a cabo y sus destinatarios, organismos y entidades solicitantes y afectadas;
- b) Costo estimado;
- c) Período de ejecución;
- d) Herramientas de comunicación utilizadas;
- e) Características que deben reunir los medios de comunicación para que la publicidad oficial alcance los objetivos propuestos.

Artículo 13.- Emergencias. La autoridad de aplicación destinará el 10% del monto total que la Ley de Presupuesto previsto para la publicidad oficial para llevar a cabo las campañas no previstas en el Plan Anual de Publicidad Oficial. En caso de que el monto sea superior a dicho 10% deberá tener necesariamente la aprobación de ambas cámaras del Congreso Nacional. La utilización de dichos fondos debe rendirse al presentarse los informes semestrales establecidos en el artículo 21 de esta ley.

Esta publicidad, difundida de manera emergente e inmediata ante una coyuntura determinada, deberá ajustarse en todos los casos a lo dispuesto en la presente ley y sólo podrá ser motivada por la presencia de una catástrofe natural, peligros a la salud pública, seguridad o medio ambiente, y alteraciones al orden social o al normal funcionamiento de los servicios públicos en alguna zona del país.

Artículo 14.- Registro Nacional de Medios para el Acceso a la Publicidad Oficial. La autoridad de aplicación confeccionará y mantendrá actualizado un registro de acceso público en el que deberán inscribirse todos los medios de comunicación que deseen recibir publicidad oficial. Dicho registro contendrá los siguientes datos, sin perjuicio de la información requerida en otras normas:

- a) Identificación del medio, y del/los propietario/s;
- b) Ámbito geográfico de cobertura del medio;
- c) Índice de penetración del medio, certificado por terceros independientes;
- d) Perfil temático del medio;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- e) Cotización anual de precios para publicidad oficial, por unidad de tiempo en la difusión televisiva o radiofónica, o por centímetro cuadrado o pixel en la difusión gráfica y electrónica, o por cualquier otra medida uniforme que sirva a tal fin;
- f) Domicilio real del medio.

Artículo 15.- Actualización anual. Los medios de comunicación que reciban publicidad oficial tienen la obligación de actualizar anualmente la información establecida en el artículo 13 de la presente ley.

Artículo 16.- Declaración Jurada. La inscripción y actualización en el Registro Nacional de Medios para el Acceso a la Publicidad Oficial revestirá carácter de declaración jurada. El falseamiento de datos dará lugar a la exclusión del registro, sin perjuicio de las acciones penales y/o administrativas que correspondan.

Artículo 17.- Prohibición de recibir publicidad oficial. No podrán recibir publicidad oficial:

- a) Los medios de comunicación que no se inscribieron en el Registro Nacional de Medios, o que no actualizaron los datos, acorde a lo establecido en los artículos 13 y 14.
- b) Los medios de comunicación que hayan sido excluidos del Registro Oficial de Medios por la autoridad de aplicación.
- c) Los medios de comunicación que registren deudas previsionales y/o tributarias.

Artículo 18.- Prohibición de contratación por intermedio de terceros. La autoridad de aplicación debe contratar la publicidad oficial directamente con los medios de comunicación que, acorde a lo establecido en la presente norma, sean elegidos para difundir o emitir la misma. Queda expresamente prohibido que la contratación de publicidad oficial se realice por intermedio de terceros.

Artículo 19.- Marco Regulatorio. Los procedimientos para la contratación de publicidad oficial se rigen por la normativa vigente en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de lo que al respecto se disponga en la presente ley.

Artículo 20.- Distribución equitativa. El Gobierno Nacional distribuirá equitativamente la contratación de publicidad oficial entre los distintos medios de comunicación respetando la pluralidad de medios y evitando marginaciones o prejuicios fundados en razones ideológicas, políticas y/o partidarias.

Los contratos de publicidad oficial deben asignarse sobre la base de criterios precisos y cuantificables.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Al momento de adjudicar un contrato de publicidad, los criterios y su forma de evaluación deben aparecer claramente expuestos y fundados.

Artículo 21.- Medios universitarios, comunitarios y de la sociedad civil. Con el objetivo de garantizar y promocionar la diversidad social y cultural, la autoridad de aplicación destinará el 4% del monto total que la Ley de Presupuesto le asigne a la publicidad oficial, a medios de comunicación universitarios, comunitarios, o aquellos creados por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, especialmente a los que se encuentran en áreas rurales y zonas urbanas marginales.

Artículo 22.- Informe semestral de ejecución. La autoridad de aplicación deberá presentar semestralmente al Congreso de la Nación un informe acerca de la ejecución en materia de publicidad oficial. El plazo para presentar el informe sobre la actividad realizada entre los meses de enero y junio vence el 30 de septiembre del mismo año calendario. El plazo para presentar el informe sobre la actividad realizada entre los meses de julio y diciembre vence el 31 de marzo del año siguiente.

Artículo 23.- Características. El informe al que se refiere el artículo precedente debe especificar:

- a) Costo de las campañas, se encuentren o no finalizadas, y de cada espacio publicitario adquirido, indicando su precio, forma de pago y dependencia del Estado que la solicitó.
- b) Tema central del mensaje publicitario difundido.
- c) Identificación de los medios con los que la autoridad de aplicación contrató publicidad.
- d) Área de cobertura, audiencia o tiraje, según corresponda, de los medios seleccionados.
- e) Razones que hayan justificado la selección del medio utilizado. Los motivos por los cuáles se eligió a determinado/s medio/s deben sustentarse técnica, teórica y políticamente, demostrando que no se privilegió a ninguna clase de empresa periodística o publicitaria.
- f) Identificación del acto administrativo por el cual se adjudicó cada contratación.

Artículo 24.- Obligación de los medios de suministrar información. Los medios de comunicación tienen la obligación de suministrar información relativa a los precios u otras condiciones de los contratos de publicidad oficial celebrados con el Gobierno Nacional, siendo inoponible todo tipo de estipulación contractual que limite la presente obligación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 25.- Publicación de Información. La autoridad de aplicación debe publicar ininterrumpidamente y mantener actualizado, en su sitio web, el Plan Anual de Publicidad Oficial, Registro Nacional de Medios para el Acceso a la Publicidad Oficial y los informes semestrales.

Artículo 26.- Limitaciones durante procesos electorales. La autoridad de aplicación no podrá contratar publicidad oficial en los medios de comunicación para ser difundidos durante los cuarenta (40) días previos a la finalización de los actos eleccionarios, tanto de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias como las elecciones generales por el que se eligen a las autoridades comprendidas en la Constitución Nacional. Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable en 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.

Artículo 27.- Organismo de control. La Auditoría General de la Nación (AGN) deberá auditar y presentar informes sobre la ejecución del Plan Anual y todo lo establecido en la presente ley.

Artículo 28.- Sanciones. Los medios de comunicación que incumplan con lo establecido en el artículo 7 de la presente ley serán sancionados con la cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Medios y privados de recibir publicidad oficial por el plazo de un (1) año desde la fecha en que fueren penados. La autoridad de aplicación será la encargada de ejecutar las sanciones administrativamente, debiendo solicitar su ejecución en el fuero contencioso administrativo federal en caso de incumplimiento.

El incumplimiento de las obligaciones y deberes por parte del Estado Nacional y la autoridad de aplicación de la presente ley, será considerado falta grave por parte de los funcionarios públicos responsables en los términos de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y sus modificatorias, sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan surgir del Título XI del Libro Segundo del Código Penal de la Nación.

Artículo 29.- Adhesión. Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que adhieran a la presente ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 30.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley dentro de un plazo no mayor a los 180 días a partir de su promulgación.

Artículo 31.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - PAULA OLIVETO LAGO



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto es representación del Expediente N° 0243-D-2016, de autoría del Diputado Fernando Sánchez y sus posteriores presentaciones.

La Constitución Nacional consagra en su artículo primero la forma republicana y representativa de gobierno. La forma republicana respeta, promueve y defiende el estado de derecho; la efectiva división y el control de los poderes públicos, la responsabilidad de los funcionarios y la publicidad de los actos de gobierno; la igualdad; la autonomía y la dignidad de las personas; la deliberación pública y la necesidad de construir instituciones estables.

La publicidad de los actos de gobierno adquiere especial relevancia, pues quienes gobiernan en nombre del pueblo deben dar cuenta a sus mandantes de las acciones que desarrollan en función de la representación conferida. El pueblo tiene el derecho fundamental de ser informado sobre los asuntos que competen a la gestión de los intereses comunes. No puede concebirse la existencia de una República sin que los actos de gobierno sean públicos, o sea que los ciudadanos deben estar en posibilidad de conocerlos y controlarlos.

Es oportuno también citar la "Declaración de Chapultepec" adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México D.F. el 11 de marzo de 1994, la cual sostiene que: "No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa...Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público", y que "La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa". Además, proclama un principio fundamental: "la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas".

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 13 inc. 3, establece: "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



H. Cámara de Diputados de la Nación

comunicación y la circulación de ideas y opiniones". Conforme lo previsto por el artículo 75° inc. 22 de la Constitución Nacional, este tratado tiene jerarquía constitucional, por lo que se debe garantizar su cumplimiento efectivo.

Tal como expresa Poder Ciudadano en sus "Comentarios acerca de la regulación de la distribución de la publicidad oficial" presentado ante la Comisión de Libertad y Expresión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación" en 2007, la problemática de la publicidad oficial vincula varias cuestiones que deben ser consideradas a la hora de legislar en la materia: 1) el acceso a la información pública, 2) la difusión de los actos de gobierno, 3) el manejo transparente de los recursos públicos, 4) la libertad de expresión. Ahora bien, si realmente queremos proteger las Libertades de Pensamiento, Expresión y Prensa, debe aceptarse el desafío de luchar contra las formas más solapadas de censura, entre las que lamentablemente suele observarse la manipulación en la contratación y distribución de la publicidad oficial. El hecho de que la publicidad oficial sea una de las formas de financiamiento que tienen los medios de comunicación, puede colocarlos en una situación de vulnerabilidad frente al gobierno, logrando que la publicidad oficial se constituya en una herramienta de coerción. En los últimos años las administraciones de turno han utilizado la publicidad oficial con fines electorales y como herramienta para "premiar" o "castigar" a los distintos medios de comunicación, en función de lo más o menos "oficialistas" que resulten.

La relación entre los medios de comunicación y el sistema político, en particular con quienes se encuentran a cargo de administrar los recursos públicos de la nación, representa uno de los principales debates de la agenda pública de los últimos años. Sin embargo, la sanción de la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisuales en 2009 y la prolongada batalla política, administrativa y judicial referente a su aplicación efectiva, han monopolizado la discusión, soslayándose un tema central para un Estado republicano, como lo es la distribución de la pauta de publicidad oficial.

Efectivamente, la Ley N° 26.522 sólo hace una somera referencia a la publicidad oficial, sin establecer ningún parámetro de distribución y principios rectores en la materia.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia se ha expresado en tres fallos en los casos Editorial Río Negro -Fallos: 330:3908-, Perfil -Fallos: 334:109- y recientemente Artear S.A. -del 11 de febrero de 2014- ha condenado tanto al gobierno nacional como a la Provincia de Neuquén a distribuir la publicidad que contrate de acuerdo a criterios equitativos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En oportunidad del fallo Perfil en máximo tribunal ha dicho que "La distribución de publicidad estatal puede ser utilizada como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión, obstruyendo este derecho de manera indirecta."

Asimismo, sostuvo que un gobierno al distribuir la publicidad oficial "debe hacerlo cumpliendo dos criterios constitucionales: 1) no puede manipular la publicidad, dándola y retirándola a algunos medios en base a criterios discriminatorios; 2) no puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión. Por ello, tiene a su disposición muchos criterios distributivos, pero cualquiera sea el que utilice deben mantener siempre una pauta mínima general para evitar desnaturalizaciones."

El establecimiento de un marco regulatorio que garantice parámetros objetivos de distribución de la publicidad oficial, aparece como una preocupación de distintos sectores del espectro político nacional. Existen numerosas iniciativas legislativas en el Congreso Nacional e incluso un dictamen conjunto de toda la oposición en la Cámara de Diputados del año 2010 (OD N° 1643/10).

La Provincia de Tierra del Fuego, por su parte, en el año 2008 mediante el Decreto N° 183/08 adoptó medidas que ponen orden a la distribución equitativa de la publicidad oficial y exige al Ejecutivo a que se revisen y aclaren los criterios a utilizarse para la asignación de espacios, constituyendo un ejemplo de autolimitación y eliminación de formas de discrecionalidad.

Por su parte, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 3391 en diciembre de 2009, sin embargo, la misma fue vetada por el Jefe de Gobierno con argumentos poco convincentes, seguramente vinculados a la resistencia a regular la materia.

Asimismo, otro antecedente que ha resultado de gran aporte para el presente es el proyecto de ley D-459/08-09-0 de la Diputada de la Provincia de Buenos Aires Maricel Etchecoin Moro.

En virtud de la importancia que la regulación de la publicidad oficial representa para garantizar la forma republicana de gobierno, y la necesidad de establecer criterios objetivos por sobre los discrecionales, los cuales atentan contra la libertad de expresión, es que solicitamos la aprobación del presente Proyecto de Ley.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - PAULA OLIVETO LAGO



H. Cámara de Diputados de la Nación