



UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO 21

“La adjudicación arbitraria de la Publicidad Oficial
como condicionante de la libertad de prensa: un
mecanismo de Censura Indirecta”

Sandrone, María Victoria

ABG01543

(PIA)

2012

ABOGACÍA

El pueblo necesita conocer toda la administración, observarla y aún diré dirigirla en el momento en que se separe de sus deberes o los medios de adelanto como sucede todos los días. Hoy es sabido en el mundo que los mayores adelantamientos materiales y morales de los pueblos, son debido a la prensa, al pensamiento de los hombres que no están empleados en la administración. Nosotros mismos somos testigos de esto. La prensa ha indicado mil veces y aún ha exigido las mayores reformas en la administración y ha propuesto y ha discutido las leyes más importantes.... Sin la absoluta libertad de imprenta, no se puede crear hoy el gran poder que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: la opinión pública. Sólo la libre discusión por la prensa, puede hacer formar juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deban influir en la suerte de un país. Solo también por medio de la libertad de imprenta puede el pueblo comprender la marcha de la administración. No basta que un gobierno dé cuenta al pueblo de sus actos; solo por medio de la más absoluta libertad de imprenta, puede conocerse la verdad e importancia de ellos y determinarse el mérito o responsabilidad de los poderes públicos. ...

O sino preguntad a todos los opresores de los pueblos ¿cuál es el primer medio que emplean para dominarlos a su arbitrio? ¿Quitad la libertad de imprenta o ponedle pesadas restricciones! (Haro, 2000, pág. 18)

Velez Sarsfield ¹

¹ Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Homenaje a Vélez Sársfield: Dalmacio Velez Sarfield y su labor con Motivo de la Reforma Constitucional de 1860 pág 18. Ricardo Haro. 19 de Mayo 2000

DEDICATORIAS

A mi familia que me acompaña y me empuja a seguir adelante.

A mis amigos de la universidad con quienes disfruté esta hermosa etapa.

AGRADECIMIENTOS

A mis profesores de tesis, Juan Manuel Mocoora por su dedicación y a Jorge Orgaz con quien transité varios años de mi carrera y siempre me dio un espacio para crecer.

RESUMEN

El trabajo tiene como finalidad investigar acerca de cómo la adjudicación de publicidad oficial puede transformarse en un mecanismo de censura indirecta, a través de su otorgamiento discrecional y arbitrario. La publicidad oficial es una herramienta de comunicación entre el Estado y la ciudadanía que debe responder al interés público y transmitir información veraz y transparente de los actos de gobierno. De lo contrario, se afectan los derechos fundamentales de la libertad de expresión y de prensa: principales bases sobre las que se sostiene el Estado democrático. Esta nueva forma de censura -más sutil- ha tomado trascendencia en Argentina y varios países del hemisferio dada su constante utilización por los gobiernos de turno para influir en la opinión de los medios de prensa, ya sea para acallar críticas o alinearlos a sus políticas de gobierno. Argentina no tiene legislación específica y uniforme que regule la publicidad oficial. Sin embargo, a nivel provincial y municipal están apareciendo las primeras reglamentaciones, pero en la práctica, el procedimiento de adjudicación no responde aún a los principios de transparencia, razonabilidad del gasto público, utilidad pública y control externo adecuado entre otros. La Corte Suprema de Justicia se ha expedido reiteradas veces, en los últimos años, sobre el tema. Los argumentos se basan principalmente en la transgresión del Estado (nacional, provincial y municipal) de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de prensa (Art 14), de los tratados internacionales (Art 75 inc. 22) receptados por la Constitución Nacional y demás tratados al que el país ha adherido. La situación en Argentina es complicada. Los gobiernos otorgan y quitan publicidad oficial a su arbitrio, condicionando el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa. En función de lo investigado, consideramos necesario legislar el procedimiento de adjudicación de la publicidad oficial, para revertir la situación actual y respetar los derechos fundamentales de la Constitución Nacional.

ABSTRAC

This paper aims to explain how the allocation of government propaganda may become an indirect censorship tool when granted in a discretionary and arbitrary way. Official propaganda is a communication tool used by the government that must respond to a public interest; communicating to the society truthful and transparent government acts. If not, that it will affects the fundamental rights of freedom of speech and free press. This new form of “subtle censorship” has taken more significance in Argentina, and several countries of the southernhemisphere, explained by its constant use by governments to influence the opinion of the media, to silence criticism or align their governance policies. Argentina does not have a specific or uniform national legislation regarding the use of government propaganda. At a provincial and municipal level, new regulations are starting to take place. Nevertheless, in practice, the procurement procedure does not respond to the principles of transparency, fairness in public spending, public interest and appropriate external control, among others. In recent years, the Supreme Court has repeatedly issued against the assignment of official advertising in the media. The arguments are mainly based on the violation of the State (in a national, provincial and municipal level) of the fundamental rights of freedom of speech and press (Art 14) and international treaties (Art 75 inc. 22) included in the Constitution, plus other treaties the country has signed. The current situation in Argentina is complicated. Governments grant and revoke propaganda at will and at their convenience, and conditioning rights of freedom of speech and free press. Based on this investigation, and in order to reverse the current situation and respect the fundamental rights of the Constitution, it is considered necessary to legislate the procedure of how the government propaganda should be granted.

INDICE

CAPÍTULO I

1. Planteamiento del Problema de Investigación.....	Pág. 12
2. Marco Metodológico.....	Pág. 13
3. Introducción.....	Pág. 16

CAPÍTULO II

1. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	
a. Concepto y alcances generales.....	Pág. 19
b. La Libertad de Expresión como derecho humano.....	Pág. 22
c. Contenido de la Libertad de Expresión.....	Pág. 23
2. LA LIBERTAD DE PRENSA	
a. Concepto.....	Pág. 24
b. Contenido de la libertad de prensa.....	Pág. 26
c. Requisitos para restringir el derecho a la libertad de expresión.....	Pág. 28
d. Responsabilidad por el abuso del derecho a la libertad de prensa....	Pág. 29
3. CONCLUSIONES PARCIALES.....	Pág. 32

CAPÍTULO III

1. LA CENSURA	
a. Alcance constitucional.....	Pág. 34
b. Concepto de censura.....	Pág. 35
c. Antecedentes.....	Pág. 36
a. Mecanismos de censura.....	Pág. 38
2. LA CENSURA INDIRECTA	
a. Concepto.....	Pág. 40
3. CONCLUSIONES PARCIALES.....	Pág. 42

CAPÍTULO IV

1. ENCUADRE CONTITUCIONAL E INTERNACIONALDE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA
 - a. La libertad de expresión y de prensa en la Constitución Argentina.. Pág. 43
 - b. Derecho Internacional..... Pág. 45
2. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 50

CAPÍTULO V

1. LA PUBLICIDAD OFICIAL
 - a. Concepto..... Pág. 51
 - b. Función de la Publicidad Oficial..... Pág. 52
 - c. Finalidad de la Publicidad Oficial..... Pág. 53
 - d. Principios por los cuales debe regirse la publicidad oficial..... Pág. 55
2. LOS MEDIOS DE PRENSA ESCRITA
 - a. El rol de los medios de prensa como principales informantes de la sociedad..... Pág. 56
3. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 58

CAPÍTULO VII

1. DERECHO COMPARADO
 - a. Canadá..... Pág. 59
 - b. España..... Pág. 65
 - c. Italia..... Pág. 69
 - d. Estados Unidos..... Pág. 73
 - e. Reino Unido..... Pág. 73
 - f. Perú..... Pág. 73
 - g. México..... Pág. 76
2. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 78

CAPÍTULO VI

1. LA ADJUDICACIÓN DISCRECIONAL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL:
UN MECANISMO DE CENSURA INDIRECTA
 - a. Publicidad Oficial: un mecanismo de censura indirecta..... Pág. 79
 - b. Encuadre constitucional e internacional de la publicidad oficial..... Pág. 80
 - c. Marco legal de la asignación de publicidad oficial a nivel nacional,
provincial y municipal..... Pág. 82
2. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 93

CAPÍTULO VIII

1. ABUSOS RELACIONADOS CON LA PUBLICIDAD OFICIAL
 - a. El uso y abuso de la publicidad oficial..... Pág. 94
2. EL USO ABUSIVO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL A NIVEL
PROVINCIAL..... Pág. 95
 - a. Córdoba..... Pág. 95
 - b. Neuquén..... Pág. 98
 - c. Río Negro..... Pág. 100
 - d. Jujuy..... Pág. 100
3. PUBLICIDAD OFICIAL A NIVEL NACIONAL..... Pág. 101
4. OTROS CASOS RELACIONADOS CON EL OTORGAMIENTO DE
PAUTA OFICIAL
 - a. La necesidad de suspender la Publicidad Oficial en tiempos
electorales..... Pág. 103
 - b. Gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Nacional 2010-2011..... Pág. 104
 - c. Gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Nacional 2012..... Pág. 106
5. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 109

CAPÍTULO IX

1. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
 - a. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Emisiones Platenses S.A. s/ acción de amparo c/ Ciudad de la Plata” Pág. 110
 - b. Fallo de la Corte Suprema de Justicia "Editorial Río Negro S.A. c/ Provincia de Neuquén S/ Acción De Amparo" Pág. 117
 - c. Fallo de la Corte Suprema de Justicia “Editorial Perfil S.A Y Otros C/ E.N – Jefatura De Gabinete De Ministros” Pág. 124
2. EL CONTROL DE LA JUSTICIA EN LA ADJUDICACIÓN DE LA PAUTA OFICIAL
 - a. El rol de la justicia en el control de la adjudicación de la pauta..... Pág. 127
3. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 128

CAPÍTULO X

1. SITUACIÓN GENERAL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN ARGENTINA
 - a. La pauta publicitaria en Argentina..... Pág. 129
2. RECOMENDACIONES PARA LEGISLAR LA PUBLICIDAD OFICIAL
 - a. ¿Qué debe tenerse en cuenta a la hora de legislar?..... Pág. 130
3. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS
 - a. Proyectos de los legisladores para regular la pauta..... Pág. 133
4. CONCLUSIONES PARCIALES..... Pág. 137

CAPÍTULO XI

1. CONCLUSIÓN..... Pág. 138

CAPÍTULO XII

1. BIBLIOGRAFÍA..... Pág. 145

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1) **Área:** Derecho Constitucional.

Tema: *La adjudicación arbitraria de la publicidad oficial como condicionante de la libertad de prensa: un mecanismo de censura indirecta.*

Planteamiento del problema: ¿Bajo qué supuestos el otorgamiento de Publicidad Oficial a los medios de prensa escrita se convierte en una forma de censura indirecta? ¿Es necesario regular el procedimiento de adjudicación de la Publicidad Oficial a los medios de prensa escrita?

OBJETIVO GENERAL

- Analizar bajo qué circunstancias el otorgamiento de la Publicidad Oficial condiciona la libertad de expresión y de prensa y se transforma en un mecanismo de censura indirecta.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Precisar los conceptos de: libertad de expresión, libertad de prensa, censura directa e indirecta y publicidad oficial.
- Identificar las posturas doctrinarias y jurisprudenciales acerca del otorgamiento de publicidad oficial a los medios de prensa escrita.
- Identificar cuál es el procedimiento actual utilizado para la adjudicación de la publicidad oficial a los medios de prensa escrita y analizar la viabilidad de establecer un sistema de regulación en el otorgamiento de la publicidad oficial.

MARCO METODOLÓGICO

El presente capítulo tiene como finalidad establecer la metodología que permitirá desarrollar el Trabajo Final de Grado. Se explicará qué tipo de investigación, técnicas y procedimientos se utilizan.

La investigación, según Ander Egg

es el proceso que, utilizando el método científico, permite obtener nuevos conocimientos en el campo de la realidad social (investigación pura) o bien estudiar una situación para diagnosticar necesidades y problemas a efectos de aplicar los conocimientos con fines prácticos(1996, pág. 56)

Con respecto a esto, Umberto Eco señala que

porque se trata de una investigación (...), hay que conocer lo que han dicho sobre el tema los demás estudiosos y, sobre todo, es preciso descubrir algo que los demás no hayan dicho todavía...En cualquier caso, el estudioso ha de producir un trabajo que teóricamente, los demás estudiosos del ramo no deberían ignorar, pues dice algo nuevo(1996, pág. 20)

Este trabajo pretende -a través de la recopilación de información- desarrollar una investigación que no solamente refleje lo ya dicho, sino que además, tiene como finalidad hacer un aporte personal que enriquezca lo que sobre el tema ya se conoce.

El método -es para la investigación- “el camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva, para alcanzar un determinado fin que pueda ser material o conceptual” (Ander Egg, 1996, Pág. 41). Los métodos nos ayudan a una mejor utilización de los medios para acceder al conocimiento de la realidad y así poder abordar a una conclusión lo más apegada a la realidad posible. Para alcanzar ésto, se utilizará una investigación de tipo **descriptiva**. Se pretende realizar una descripción exacta de las situaciones, recoger la información en base a la hipótesis planteada, exponer y resumir lo obtenido de una manera cuidadosa con el fin de extraer generalidades significativas que contribuyan al conocimiento. Se recopilará y analizará información pertinente para responder a la pregunta de investigación, darle un sustento y poder alcanzar los objetivos planteados.

En cuanto a la *estrategia metodológica*, se cree pertinente utilizar un análisis de tipo cuali-cuantitativo, porque no solo se va a examinar la naturaleza general del fenómeno social y político de la publicidad oficial, los conceptos y elementos conocidos (análisis cualitativo), sino que también se busca saber con precisión cuáles son los porcentajes de distribución u otorgamiento de publicidad en los medios de prensa escrita a nivel nacional en determinadas épocas (variables cuantitativas)

Las *fuentes* de donde se obtendrá la información son:

- **fuerce de información primaria:** Bouconcore (1980) define a las fuentes primarias de información como “las que contienen información original no abreviada ni traducida” : libros, artículos de revista, manuscritos, fallos, leyes, etc. Lo que la caracteriza, es que provee un testimonio o *evidencia directa* sobre el tema de investigación. Son escritas durante el tiempo que se está estudiando o por la persona directamente envuelta en el evento. Se analizarán fallos, la constitución nacional, tratados internacionales, leyes provinciales y nacionales, etc.

- **Las fuentes de información secundarias o derivadas** son aquellas que “contienen datos o informaciones reelaborados o sintetizados...”(Buonscone 1980). Ejemplo de ella lo serían los resúmenes, obras de referencia, críticas, comentarios de un fallo, revistas de comentarios (diccionarios, enciclopedias), entre otros. Éstas, interpretan y analizan fuentes primarias, por lo que el análisis doctrinario adquiere un lugar muy importante a la hora de explicar el porqué, las diferentes corrientes de pensamiento, teorías e interpretaciones de los hechos. Se recurrirá a revistas de derecho como la Ley, artículos y trabajos realizados por la Asociación de Derechos Civiles (ADC), comentarios de los fallos de la Corte Suprema de Justicia realizados por especialistas en la materia y manuales de estudio de diferentes doctrinarios, entre otras.

El método sin embargo no lo es todo, se necesitan procedimientos y medios que los hagan operativos. Las técnicas, son respuestas al cómo hacer para alcanzar un fin o resultado propuesto, pero se sitúan al nivel de los hechos o etapas prácticas a modo de dispositivos auxiliares, permiten la aplicación del método, por medio de elementos prácticos, concretos y adaptados a un objeto bien definido.

La *técnica de recolección* utilizada será la de **observación de datos y documentos**. La misma, sirve para ver lo que otros estudiaron del tema. “Los

documentos son rastros de algo que ha pasado, de ahí que como testimonios que den información, datos o cifras, constituyen un tipo de material muy útil” (Ander Egg, 1996, pág. 25). Son revistas, libros investigaciones, informaciones, documentos, escritos, estadísticas, recogidos y elaborados por distintas personas, organizaciones e instituciones, que sirven para conocer mejor un aspecto de la realidad. A través de una investigación documental-bibliográfica se establecerá, no sólo el estado de la cuestión, sino la teoría que ordena y guía la investigación. En esta etapa se recurrirá bibliográficamente a diferentes autores y se estudiarán páginas oficiales de Internet, artículos periodísticos y revistas legales que aporten información necesaria para la realización del trabajo.

En cuanto al *recorte temporal* de la investigación, los primeros fallos que sentaron jurisprudencia e hicieron de conocimiento público la utilización de la Publicidad Oficial como forma de censura indirecta a los medios de prensa datan del año 1997. Desde aquel entonces, la doctrina se ha pronunciado reiteradamente sobre el tema. Si bien la censura ha existido desde siempre, este nuevo mecanismo para coartar la libertad de prensa y de expresión es reciente. Desde aquel momento, se le ha prestado importante atención a la asignación de publicidad oficial del gobierno a los diferentes periódicos, hacienda hincapié en su verdadera finalidad, y en la necesidad de tener una legislación que la regule, la controle y que la obligue a cumplir con el fin para el que fue creada: informar a la sociedad sobre los actos de gestión del gobierno.

Por último, es importante identificar los diferentes *niveles jurídicos* de análisis. La presente investigación comprenderá el estudio de legislación, doctrina y jurisprudencia propias del ámbito municipal, provincial, nacional, comparado, o internacional. El material referente al tema es abundante en los distintos ámbitos y de interesante contenido, por lo que se cree conveniente comparar lo existente en legislación y jurisprudencia en los diferentes niveles de gobierno, así como también a nivel internacional.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad investigar acerca del otorgamiento de la Publicidad Oficial a los medios de prensa escrita y cómo, a través de una asignación arbitraria y discrecional puede convertirse en un mecanismo de censura indirecta.

La libertad de expresión y de prensa constituye una de las principales bases de un sistema democrático. Es imposible concebir un Estado democrático sin la libertad del ciudadano de poder expresar libremente sus pensamientos, ya que es a través de éstos que la persona puede hacer público su conformidad o no con la forma de administración u organización del Estado del cual forma parte. Esta libertad, es el motor de cambio, reflexión y crítica orientada a hacer conocer a las autoridades su rechazo o aceptación en la forma de gobernar.

El artículo 14 de la Constitución Nacional Argentina, reza lo siguiente: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa...”. El mismo derecho está amparado por los tratados de raigambre constitucional- art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en concordancia con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos- que establecen que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. La Convención Americana de Derechos Humanos, agrega en el art. 13 inc. 3 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”

Este derecho se puede ver coartado de diferentes maneras. La asignación arbitraria y discrecional de la publicidad oficial, la falta de transparencia en el otorgamiento de las mismas y las lagunas normativas en el otorgamiento de la pauta oficial constituye una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

La publicidad oficial- considerada como *“toda comunicación gubernamental realizada por la administración pública nacional central, descentralizada y entes autárquicos, a través de medios oficiales o pertenecientes al sector privado”*(ADC 2006)- funciona como un mecanismo de comunicación entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, de acuerdo a la forma en la que se la utilice, se estará cumpliendo o no con el objetivo de transmitir a la sociedad información veraz y transparente, y cumpliendo con el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

La trascendencia que ha tomado este tema en los últimos años, hace de la publicidad oficial, un campo de investigación muy interesante, debido a la importancia que tiene la misma en el desarrollo y sostenimientos de la democracia. En los últimos años la Corte Suprema de Justicia se ha expedido en reiterados casos como Emisiones Platenses, Editorial Río Negro y Diario Perfil- entre otros- a cerca de las pautas que deberían seguirse a la hora de otorgar publicidad a los medios de prensa escrita y cómo la falta de éstas conlleva a un uso discrecional y abusivo que atenta contra la libertad de prensa.

A lo largo de los capítulos se desarrollará la problemática de una manera tal que permita al lector ir interiorizándose sobre la misma, para luego poder abordar a la conclusión, donde se destacan únicamente los puntos más importantes que se han expuesto y los principales argumentos presentados.

El TFG se divide en tres partes:

- La primera parte pretende desarrollar los conceptos generales con la finalidad de otorgarle al lector la mayor comprensión posible a cerca del tema a tratar: “El otorgamiento discrecional de la publicidad oficial como condicionante de la libertad de prensa”. Para eso, en el capítulo segundo se desarrolla a cerca del alcance y significado de la libertad de expresión, libertad de prensa y el derecho al acceso a la información. En el capítulo siguiente (3) se expone lo referente a la censura previa en sus dos expresiones: censura directa e indirecta, para luego en el capítulo cuarto abordar el encuadre constitucional e internacional de la libertad de expresión y de prensa.

- La segunda parte abarca desde el capítulo 5 al 9. El capítulo quinto, pretende darle un cierre a la primera parte del TFG, dando lugar al concepto de

Publicidad oficial y el rol del periodismo en la democracia. En el capítulo siguiente (6) se analiza la legislación extranjera para luego en el capítulo siete desarrollar acerca de cómo ha sido receptada la Publicidad Oficial en los tratados internacionales y en la legislación argentina: a nivel nacional, provincial y municipal. Luego (8) se expone -a modo ejemplificativo- casos de abuso en el otorgamiento de la Publicidad Oficial y cuál ha sido el gasto en materia publicitaria en 2010,2011 y principios de 2012. En el capítulo 9 se analiza jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y en el capítulo diez- ya para finalizar- se sugiere qué es lo que debe tenerse en consideración al momento de legislar en materia de Publicidad Oficial.

- La conclusión (11)- tercera y última parte del Trabajo Final de Grado- pretende acercar las opiniones personales con respecto a la utilización de publicidad oficial como mecanismo de censura indirecta, cuáles son los efectos que produce en el sistema democrático, y qué se necesitaría para que la Publicidad Oficial no sea una herramienta del poder.

CAPÍTULO II

El presente capítulo pretende desarrollar los conceptos correspondientes a: libertad de expresión y libertad de prensa. Luego, entendido cuáles son sus alcances podremos hablar- en el capítulo dos- de la censura en general y de la censura indirecta en particular.

LA LIBERTAD DE EXPRESION

"El derecho de expresar sus pensamientos y opiniones de palabra, por escrito o de cualquier otro modo, es el primero y más inestimable don de la naturaleza. Ni aún la misma ley podrá jamás prohibirlo"

1819, Simón Bolívar

Concepto y aspectos generales

La libertad de expresión constituye un derecho consagrado constitucionalmente (art. 14 y 32 CN) y protegido además por los tratados internacionales de raigambre constitucional (75 inc 22). Según la Convención Americana (art. 13) la libertad de expresión le corresponde a “toda persona” en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, y es considerada uno de los componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia (Carta Democrática art.4). La importancia radica en el papel protagónico que este derecho fundamental tiene en la formación y sostenimiento del Estado democrático. La libertad de pensamiento y luego su expresión -a través de cualquier medio o instrumento- da lugar a la pluralidad de opiniones, al crecimiento y fortalecimiento de la sociedad y al respeto por la divergencia.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 nace el concepto de Libertad de Expresión. Allí, queda explícitamente establecido que: “la libre comunicación de opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre y que todo ciudadano podrá hablar e imprimir libremente, salvo su responsabilidad ulterior por el abuso de esta libertad en el caso determinado por

la ley”(art. 11)²

Bidart Campos define a la **libertad de expresión**, como:

el derecho a hacer público, a transmitir, a difundir y a exteriorizar un conjunto de ideas, opiniones, críticas, imágenes, creencias, etc., a través de cualquier medio: oralmente; mediante símbolos y gestos; en forma escrita; a través de la radio, el cine, el teatro, televisión, etcétera (1997, pág. 12)

La exteriorización de éste derecho puede abordarse desde 3 aspectos:

a) la libertad de expresión como **derecho personal**;

b) la libertad de expresión como la proyección **socio-institucional** a través de los medios de comunicación masiva contemporánea (prensa escrita, radio, televisión, publicaciones de toda índole, etc.) destacando como imprescindible el derecho a recibir, buscar, transmitir información, a formar y difundir opiniones públicas, a circular noticias e ideas, a criticar y disentir, y

c) la libertad de expresión como la naturaleza empresaria y lucrativa de la actividad que desarrollan los medios de comunicación.

Tomando los puntos a) y b) podemos afirmar que esta libertad

tiene por objeto no sólo preservar el derecho individual de quien se expresa, sino garantizar el derecho de todas las demás personas a conocer la mayor cantidad y diversidad de expresiones posibles con el fin de ejercer su derecho individual a desarrollar su plan de vida en forma autónoma y su derecho colectivo a autogobernarse (ADC, 2008, pág. 6)³

El derecho individual está claramente arraigado al ámbito de la autonomía de la libertad, que impone límites a las acciones arbitrarias de los poderes públicos; y por el otro lado a una conceptualización más amplia que nos permite hablar del derecho social de la comunicación.

² Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789.

³ La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos.

La Opinión Consultiva de la Colegiación Obligatoria de Periodistas de la CIDH (1985)⁴, siguiendo los mismos lineamientos- expresó que este derecho tiene una **dimensión individual** y una **dimensión social**. En cuanto a la primera dijo que la libertad de expresión

requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas 'por cualquier... procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente [...]

Desde el punto de vista de la dimensión social:

la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia. Las dos dimensiones mencionadas (individual y social) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. (OC5/85, Párrafos 30-33)

El tercer aspecto se refiere a la actividad empresarial y comercial propia del periodismo de masas en expansión explosiva que no debe quedar exonerado de las cargas fiscales y de las obligaciones que gravan a toda actividad lucrativa.

⁴ C.I.D.H., “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva 5 (OC5/85) del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5.

Si bien la función social que cumplen tiene que resguardarse en forma holgada, lo que hay de lucrativo, de industrial, de comercial, etc. en la actividad de los medios de comunicación resulta perfectamente equiparable a cualquier otra. Tal paridad de situaciones priva de toda base razonable a cualquier discriminación que se ampare en la libertad de expresión y en el rol socio-institucional de las empresas periodísticas. (Bidart Campos, 1997, pág. 14)

La libertad de expresión como derecho humano

La importancia de la libertad de expresión en su consideración de **derecho humano**, deriva de su relación estructural con la democracia que se presenta de manera estrecha, indisoluble, esencial y fundamental. Por el rol instrumental que cumple, se ubica en el centro del sistema de protección de los derechos humanos, ya que es un

mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos (CIDH, 2009) ⁵

Los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, OEA y OSCE, en su Primera Declaración Conjunta en 1999⁶ recordaron que “la libertad de expresión es un derecho humano internacional fundamental y componente básico de la sociedad civil basada en los principios democráticos”. Declararon que es de importancia fundamental, ya que incluye los principios de diversidad y pluralismo, tanto en sí misma como en cuanto herramienta esencial para la defensa de todos los demás derechos.

El respeto a la libertad de expresión, el derecho a gozarlo y ejercerlo plenamente, a expresar las ideas propias, opiniones, a deliberar y a circular la información es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de la opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de

⁵ C.I.D.H “Una Agenda Hemisférica para la defensa de la libertad de Expresión” Apartado 19 (2009)

⁶ Relatoría para la Libertad de Expresión: Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión. Declaración conjunta(26/11/1999)

responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuere garantizado (CIDH, 2009).

Contenido de la libertad de expresión

La **libertad de expresión** incluye, a criterio de Bidart Campos:

- libertad de información;
- libertad de no expresarse (faz negativa de la libertad de expresión, o derecho al silencio);
- la libertad de creación artística;
- expresión cinematográfica;
- expresión por radio y televisión;
- contenidos humorísticos, cómicos, de entretenimiento, etc ;
- publicidad comercial; y
- al derecho de réplica (1997, pág. 15).

El derecho a la libertad de expresión debe ser respetado en todas sus dimensiones. Es un derecho innegociable. Sus diferentes manifestaciones se erigen como instrumento que permite el intercambio libre de ideas y a la vez otorga a la ciudadanía una herramienta de participación.

No existe requisito más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los ciudadanos. Cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible para la ciudadanía, menores serán la discrecionalidad de la burocracia y la probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración estatal (Bobbio, 1991, pág. 65)

Aquí, los comunicadores sociales juegan un papel importante ya que es a través de ellos que la ciudadanía adquiere el poder de participar y controlar el desempeño de las acciones de los funcionarios públicos y el correcto funcionamiento de las instituciones. La libertad de expresión de los medios de prensa es indispensable para el fortalecimiento de la democracia actual.

LA LIBERTAD DE PRENSA

“Sin libertad no puede haber verdadero orden, estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad. La libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa” Declaración de Chapultepec

Concepto

La **libertad de prensa o imprenta**- como vocablos que abarcan las manifestaciones vertidas por cualquier medio técnico de comunicación social- está reconocida y protegida en casi todas las Constituciones que incorporan un mecanismo de preservación de la libertad de expresión. Se encuentra expresamente consagrada en el artículo 14 de la Constitución Nacional, como el derecho a publicar las ideas por la prensa sin censura previa y es protegida además por el artículo 32(CN) dónde se prohíbe dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta.

En el caso “Edelmiro Abal c/ Diario La Prensa”⁷ y luego en “Emisiones Platenses”⁸ la Corte ratificó que

entre las libertades que la Constitución Nacional consagra, la de prensa es una de las que posee mayor entidad, al extremo de que sin su debido resguardo existiría tan solo una democracia desmedrada o puramente nominal. Incluso no sería aventurado afirmar que, aún cuando el artículo 14 enuncie derechos meramente individuales, está claro que la Constitución, al legislar sobre la libertad de prensa, protege fundamentalmente su propia esencia democrática contra toda posible desviación (Edelmiro Abal c/ Diario la Prensa, considerando 25 del voto unánime).

En la misma línea de pensamiento, la Corte Europea de Derechos Humanos sostuvo que

⁷ C.S.J.N “Edelmiro Abal c/ Diario La Prensa” Fallos: 248:324 (1960)

⁸ C.S.J.N “Emisiones Platenses S.A. s/amparo” Fallos 320(2):1191 (1997) del voto en disidencia de los ministros Fayt, Petracchi y Bossert, considerando 9°

"la libertad de prensa proporciona a la opinión pública uno de los mejores medios para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos. En términos más generales, la libertad de las controversias políticas pertenece al corazón mismo del concepto de sociedad democrática"⁹

El artículo 1º de la CN también obliga al libre ejercicio de este derecho por cuanto estamos bajo un régimen republicano y representativo, donde la libertad de expresión es pilar del Estado. El del artículo 75 inc 22 (CN) incorpora los tratados internacionales que protegen el derecho a la libertad de prensa y el artículo 28 (CN) prohíbe dictar toda ley que restrinja u altere los derechos, garantías y principios reconocidos en la Constitución Nacional.

De los artículos 1, 14, 28, 32, y 75 inc 22, se desprende necesariamente la prohibición de toda medida que restrinjan arbitrariamente el derecho fundamental a la libertad de prensa. De ellos surge la imposibilidad de imponer

trabas a la instalación de imprentas, la distribución oficial de las cuotas de papel, la obligación de publicar avisos oficiales o privados, la prohibición de dar a luz determinadas noticias, el monopolio de los medios de difusión periodística, las cauciones arbitrarias, la hostilidad o persecución a los periodistas, las restricciones en el acceso a las fuentes de información, etcétera (Bidart Campos, 1997, pág. 24).

Como venimos sosteniendo, los conceptos de libertad de expresión y democracia están íntimamente ligados. La libertad de prensa -como una expresión de aquella- es también un elemento esencial en las sociedades que garantiza el ejercicio del derecho a expresarse a periodistas independientes y medios de comunicación pluralistas. Es el ejercicio mismo de

la libertad de expresión, ya sea por medios impresos o bien los electrónicos que requiere en cada caso de un bagaje cultural y de una visión de la sociedad y del estado, así como la necesidad de poseer recursos económicos y tecnológicos, que hagan posible la realización un proyecto comunicativo (Moya, 2007)

⁹ E.C.H.R. "Lingens vs. Austria", serie A N° 103, párr. 42 (1986)

Badini(2002) explica que en su dimensión individual, la libertad de prensa se ejerce con el único propósito de satisfacer, en forma pública, la necesidad que tiene el individuo de expresar su pensamiento. Cuando se desenvuelve en una dimensión institucional o estratégica, la libertad de prensa recibe un tratamiento jurídico preferencial, no para satisfacer una necesidad individual, sino para preservar el sistema político que posibilita la manifestación armónica de las libertades individuales (págs. 187-189)

Su importancia radica en que la prensa es el contacto directo entre lo que sucede en el gobierno -y las políticas públicas que toma- y la sociedad. Además- siempre que el periodista cumpla con su rol de informar verídica y objetivamente- la prensa ofrece a los ciudadanos información para que puedan valorar los asuntos públicos y participar en la democracia y denunciar casos de corrupción que se den en cualquiera de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Supongamos el caso de un país que se encuentra bajo una dictadura, la libre prensa no existe y es el gobierno el que controla la información con la finalidad de que al pueblo solo le llegue un mensaje, y el periodismo libre no existe. Otro panorama es el de un gobierno democrático, donde el periodismo tiene la obligación de controlar y vigilar que el gobierno actúe dentro de la ley y no incurra en abusos de derecho. De ahí -de su función de informar y formar al público- se lo llama tradicionalmente al periodismo como el cuarto poder del Estado.

Contenido de la libertad de prensa

La C.I.D.H y la Convención Americana han sostenido que todos los discursos, independientemente de su contenido, están protegidos. El Estado tiene la obligación de actuar con neutralidad ante los contenidos, con la finalidad de garantizar este principio y que no haya personas, grupos, ideas o medios que sean excluidos a priori del debate. La presunción general de cobertura tiende a proteger no sólo la difusión de las ideas e informaciones, sino también de las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al estado o a cualquier sector de la población, puesto que así lo exigen los principios del pluralismo y tolerancia propios de la democracia (CIDH, 2009)

El autor –quien se expresa- tiene frente al Estado la inmunidad de censura, y frente al periódico tiene inmunidad de alteración en lo que se publique. No es obligación del periódico hacerlo, pero si decide publicarlo, debe hacer una reproducción fiel del texto. Para el periódico, el derecho a la libertad de prensa le otorga inmunidad de censura frente al Estado y libertad de publicar o no frente al autor. Los contenidos de dichas publicaciones no pueden estar controlados por poderes del Estado, permitiéndole así –al autor y al periódico- obrar con total independencia, independencia que proviene de las garantías que otorga la Constitución: el derecho a ejercer una prensa libre y la prohibición de la censura en cualquiera de sus formas.(Bidart Campos, 1997, pág. 25)

El *sujeto activo* de la libertad de prensa

es tanto el hombre en cuanto autor, como el propietario o editor hombre o empresa— del periódico; b) ese derecho importa para el estado, como *sujeto pasivo*, la obligación de abstenerse de ejercer censura; c) el autor frente al periódico tiene sólo una “pretensión” de publicación, cuyo acogimiento depende del periódico. (Bidart Campos, 1997, pág. 25)

Sin embargo, hay ciertos discursos que por su contenido están prohibidos por instrumentos internacionales que reflejan la voluntad de los Estados. Se los prohíbe por ser explícitamente violentos o gravemente violatorios de los Derechos Humanos. La Convención Americana ha establecido que solo los discursos sobre apología de la violencia, propaganda de guerra e incitación y por motivos de odio pueden ser prohibidos. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio en su artículo 3 inc c agrega a aquellos de incitación pública y directa al genocidio y los de pornografía infantil que se encuentran protegidos por la Convención sobre los Derechos del Niño art. 34 inc. C.

Dentro del amplio rango de discursos protegidos por la libertad de expresión, existen ciertos discursos que gozan de un especial nivel de protección y que se los destaca del resto:

- el discurso político y sobre asuntos de interés público, del estado y de las instituciones;
- del discurso sobre funcionarios públicos o candidatos a ocupar cargos

públicos y

- los discursos que configuran elementos fundantes de la identidad o la dignidad personales (CIDH, 2009)

Esto es así porque el funcionamiento de la democracia exige un mayor nivel de discusión acerca del funcionamiento del Estado y de la sociedad. En los sistemas democráticos

las acciones y las omisiones del Estado y de sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso, no sólo por los órganos internos de control, sino también por la prensa y la opinión pública. La gestión pública y los asuntos de interés común deben ser objeto de control de la sociedad en su conjunto. (CIDH, 2009)

La protección de estos discursos intenta aumentar la participación ciudadana y que la misma se dé sin temor a ser reprimidos por las opiniones, tener un control sobre las actividades del Estado y otorgarle transparencia, además de conocer las actuaciones de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

Requisitos para restringir el derecho a la libertad de expresión

Por su importancia para el sostenimiento de la democracia y para el ejercicio de los demás derechos fundamentales la presunción de cobertura resulta más fuerte y los requisitos para dar lugar a una restricción son más exigentes.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la CIDH ha formulado una serie de requisitos que se desprenden del artículo 13 inc 2 de la Convención Americana que establece lo siguiente: el ejercicio del derecho de la libertad de expresión

no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (CIDH, 2009)

Según la Colegiación Obligatoria de Periodistas (1985)¹⁰ los requisitos para limitar este derecho son tres:

- que sea definida en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material(Caso Kimel, Caso Herrera Ulloa, Claude Reyes)
- que persiga objetivos autorizados por la Convención;(Caso Palamara Iribarne, Herrera Ulloa, Caso Tristán Donoso)
- y que sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persigue, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr tales objetivos.(Caso Herrera Ulloa)

Las limitaciones no pueden equivaler a censura por lo cual

han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo del derecho, no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios, no se pueden imponer a través de mecanismos indirectos de restricción y deben ser excepcionales(CIDH)

Responsabilidad por el abuso del derecho a la libertad de prensa

El ejercicio de la libertad de prensa también implica responsabilidades sociales, ya que aunque el periodista o los medios tienen libertad para informar, están obligados a hacerlo con transparencia, veracidad, conciencia y respeto del poder que manejan. Si así no lo hicieran, la responsabilidad de éstos es juzgada ulteriormente, una vez hecha la publicación debido a la prohibición de la censura previa del artículo 14 de la CN.

En Ponzetti de Balbín¹¹, la Corte Suprema de Justicia expresó que el derecho de prensa radica en el reconocimiento de que todos los hombres gozan de la facultad de publicar sus ideas por la prensa sin previo contralor de la autoridad, pero no de la subsiguiente impunidad de quien utiliza la prensa como un medio para cometer delitos y causar daños por culpa o negligencia. La Constitución Nacional no asegura la impunidad de la prensa. Una vez efectuada la publicación, su contenido queda sometido a la ley y al

¹⁰ Corte I.DH. “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 convención americana sobre derechos humanos)” Opinión consultiva OC-5/85. 13 de Noviembre 1985

¹¹ C.S.J.N “Ponzetti de Balbín, c/ Editorial Atlanta S.A.” Fallos 306:1029 (1984) La Ley, 1985-B, 120

control de los jueces.

Como libertad individual, está en un plano de igualdad con todas las libertades constitucionales.

Pero cuando trasciende el marco individual y se proyecta sobre ámbitos institucionales o estratégicos, la situación varía. Ello no significa que, en esos espacios, la libertad de prensa tenga siempre carácter absoluto, sino que la interpretación de las normas reglamentarias tendrá que ser realizada con un criterio más estricto (Badeni, 2002, pág. 688)

Siguiendo esta postura, la Corte expresó en “Campillay”¹² que:

... el derecho a la libre expresión e información no es absoluto en cuanto a las responsabilidades que el legislador pueda determinar a raíz de los abusos cometidos mediante su ejercicio... Si bien en el régimen republicano la libertad de expresión,... tiene un lugar eminente que obliga a particular cautela en cuanto se trata de deducir responsabilidades por su desenvolvimiento, puede afirmarse sin vacilación que ello no traduce en el propósito de asegurar la impunidad de la prensa. La función primordial que en toda sociedad moderna cumple el periodismo supone que ha de actuar con la más amplia libertad, pero el ejercicio del derecho de informar no puede extenderse en detrimento de la necesaria armonía con los restantes derechos constitucionales, entre los que se encuentran el de la integridad moral y el honor de las personas (arts. 14 y 33, Constitución Nacional).(Considerando 5°)

Las responsabilidades que ponen límites a la libertad de expresión constituyen también un enunciado del Pacto de San José de Costa Rica, cuyo artículo 13, punto 2, expresa que “el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente, no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar fijadas expresamente por ley”.

La responsabilidad en materia de prensa se rige, para los casos de los funcionarios públicos y respecto de hechos (no se aplica a críticas, opiniones o juicios de

¹² "Campillay, Julio C. c. La Razón y otros" Fallos: 308:789 (1986) La Ley, 1986-C, 411

valor) por la teoría de la Real Malicia. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Patitó c/ Diario La Nación”¹³ reconoce -unánimemente- la vigencia del estándar de la Real Malicia en el Derecho argentino. Según esta doctrina, para que la responsabilidad opere, deben darse los siguientes requisitos:

- la noticia debe ser objetivamente falsa cuando se refiere al accionar oficial de un funcionario público,
- y la obligación del funcionario de probar el carácter difamatorio de la información, y del conocimiento de la falsedad o posible falsedad de la misma.

Es decir que la garantía de la libertad de prensa no solo ampara los dichos concretos de los periodistas, si no también aquellas que contienen algún error, si éste fue cometido de buena fe. A través de esta teoría, se trata de proteger la información sobre asuntos de interés público, la crítica de los actos de gobierno y de garantizar la democracia.

Esta doctrina es reiterada por el Máximo Tribunal de Justicia de la Nación en la sentencia “Vago c. Ediciones La Urraca”¹⁴ donde señaló que:

el derecho de prensa no ampara los agravios, la injuria, la calumnia, la difamación. No protege la falsedad ni la mentira, ni la inexactitud cuando es fruto de la total y absoluta despreocupación por verificar la realidad de la información. Ampara, sí, a la prensa, cuando la información se refiere a cuestiones públicas, a funcionarios, figuras públicas, o particulares involucrados en ella, aún si la noticia tuviera expresiones falsas o inexactas, en cuyo caso los que se consideran afectados deben demostrar que el periodista conocía la falsedad de la noticia y obró con real malicia con el propósito de injuriar o calumniar.

Junto con la responsabilidad legal que se le haya impuesto al sindicado por el agravio causado, se puede exigir el derecho de ratificación o de respuesta amparado por la Constitución Nacional (derecho implícito del art. 33), reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 75 inc. 22) y en varias de las constituciones provinciales y a nivel internacional es exigido por la C.I.D.H en la

¹³ C.S.J.N “Patitó, José Angel y otro c/ Diario La Nación y otros” (2008)

¹⁴ C.S.J.N “Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S.A. y otros” Fallos 314:1517 (1991)

Opinión Consultiva de 1986¹⁵.

El **derecho a la ratificación**, es una garantía que tiene como finalidad proteger la dignidad personal, el honor y la privacidad frente a informes considerados agraviantes o inexactos a través de la obligación de publicación de la sentencia por el mismo medio por cual se produjo el agravio. El artículo 14.1 de la Convención Americana reza lo siguiente:

Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentada y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley

El derecho de réplica guarda conexión con el derecho a la información, en cuanto

procura que por la misma vía del medio de comunicación dirigido al público ingrese al circuito informativo de la sociedad la rectificación o respuesta de la persona afectada por el informe agravante o inexacto. Y en tal sentido, se trata de tutelar —además de los derechos personales— aquel derecho a la información como bien social, que es parte o contenido esencial de la libertad de expresión (Bidart Campos, 1997, pág. 23)

CONCLUSIONES PARCIALES

Libertad de expresión, libertad de prensa y derecho al acceso a la información pública, son derechos innegables en cualquier estado republicano y democrático. Las bases de éste, están en la libertad de opinión, de publicación y de acceso a la información. Son herramientas que correctamente usadas hacen de un Estado una sociedad pluralista, abierta al diálogo y a la crítica. Un país solo puede crecer si respeta y promueve la libertad de expresión de sus ciudadanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo con excelente criterio "la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la

¹⁵ C.I.D.H "Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)" Opinión consultiva oc-7/86 (1986)

misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente"¹⁶

¹⁶ C.I.D.H. "La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros)", serie C, N° 73, párr. 65 (2001)

CAPÍTULO III

El presente capítulo pretende definir los conceptos de censura y censura indirecta. Como continuación lógica de lo anteriormente expresado, este capítulo continúa desarrollando los conceptos básicos a tener en cuenta para comprender la problemática general.

LA CENSURA

“La libertad de expresión es la herramienta que posibilita el conocimiento, la conciencia propia y colectiva. Cuando los seres humanos pierden la posibilidad de expresarse libremente pierden la posibilidad de informarse, conocer, hacerse conscientes, comunicarse y tomar posición frente a la realidad que los enfrenta”

Santiago Cantón, miembro de la ADC

Alcance constitucional

El primer fundamento de todo régimen democrático es la libertad de expresión. Todo ciudadano tiene pleno derecho a expresar sus opiniones libremente a través de cualquier medio y forma, a obtener la información y a darla a conocer sin censura previa. La Constitución en el artículo 14 no se

limita sólo a reconocer esta libertad, sino que además le asigna una protección particular al disponer que está vedada la censura previa. Esta protección se hace efectiva con prescindencia del carácter político, religioso, cultural, económico o comercial que puedan tener las ideas emitidas (Badeni, 2006, pág. 651)

Como todos los derechos fundamentales, la libertad de prensa no es absoluta. Si bien no puede ser objeto de censura, hace pasible a quien la ejerce de las sanciones que la ley prevea.

Las normas que reglamenten la libertad de prensa encuentran su limitación en el artículo 28 de la CN cuando establece que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que

reglamenten su ejercicio”. El artículo 32 (CN) agrega que “el Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.” En consideración a este artículo, en la sexta sesión ordinaria de la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución Federal de 1860 Vélez Sarsfield justificaba la protección casi absoluta de la libertad de prensa diciendo lo siguiente:

Sobre todo, sin la absoluta libertad de imprenta, no se puede crear hoy el gran poder que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: la opinión pública. Sólo la libre discusión por la prensa, puede hacer formar el juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deban influir en la suerte de un país. Sólo también por medio de la libertad de imprenta puede el pueblo comprender la marcha de la administración. No basta que un gobierno de cuenta al pueblo de sus actos; sólo por medio de la más absoluta libertad de imprenta puede conocerse la verdad e importancia de ellos y determinarse el mérito o la responsabilidad de los poderes públicos. El pueblo entonces con pleno conocimiento de la administración crea como siempre sucede, un medio de adelantamiento, o el medio de evitarse un mal (Badeni, 2006, pág. 653)

Por último, el gobierno representativo y republicano (art. 1 CN) -bajo el cual se concibe la organización de nuestra Nación- exige plenamente la vigencia de la libertad de prensa para que los actos del gobierno sean públicos y queden sujetos al control de los gobernados: control que necesita de un gobierno que permita el acceso a la información, que promueva la transparencia y publicidad de los actos. Se necesita un gobierno que se enriquezca de la opinión pública y de la participación ciudadana en asuntos de interés público.

Concepto de censura

Segundo V. Linares Quintana enseña que

el concepto constitucional de censura previa es amplio y comprensivo, y designa toda acción u omisión dirigida a dificultar o imposibilitar, en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, la publicación y circulación de la palabra impresa.

Por lo tanto, además de la censura previa propiamente hablando, queda interdicha por la ley suprema argentina toda otra forma de restricción comprendida en los términos expuestos (1977/1988 pág 441).

Continúa diciendo que “la Constitución no admite la intervención preventiva de nadie –particular o autoridad pública- que pueda afectar la libre circulación de la prensa” (1977/1988 pág 447)

La protección Constitucional sobre la censura previa recae únicamente sobre las ideas propiamente dichas. Ella se extiende a toda manifestación o expresión de hechos ya sea en forma oral o a través de imágenes que, en definitiva, y en mayor o menor grado, son expresiones rudimentarias o profundas de ideas. (Badeni, 2006, pág. 651). La censura hace desaparecer aquello sobre lo que se aplica. La censura trabaja sobre -y provoca- la desaparición de aquello censurado. No es solamente un discurso prohibido, sino su aniquilación, ya que lo pone fuera del lugar de escucha y visibilidad.

Antecedentes

La historia argentina en cuanto a prohibición en materia de libertad de prensa tiene sus principales antecedentes en el período que va desde 1811 hasta la sanción de la Constitución de 1859/60. La legislación vigente hasta ese entonces, siempre tuvo -salvo excepciones- trabas que alteraron el libre ejercicio de la libertad de prensa.

Durante el período colonial diversas disposiciones del cuño real prohibían o subordinaban la publicación de las ideas – reproducidas en impresos o libros- a las autorizaciones y licencias previas. Luego de la revolución de 1810 -y una vez consagrada la Junta Grande- la situación cambió abruptamente y se reconoció la amplitud del debate político, a pesar de que con los años reiterados decretos y leyes vinieron a restringir nuevamente dicha libertad.

En 1811 se dicta el primer instrumento legal argentino sobre libertad de prensa que establecía que cualquier persona tiene la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencias, revisión o aprobación alguna; y suprimía los juzgados de imprenta. Sin embargo, en materia de religión las publicaciones quedaban sujetas al control preventivo de los tribunales eclesiásticos. Ese mismo año el triunvirato,

paradójicamente, establece un tribunal llamado Junta protectora de la libertad de prensa, para juzgar los abusos cometidos por la misma. (Badeni, 2006, pág 639).

La ley del 4 de marzo de 1821 sancionada por Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires reprimía las publicaciones que se consideraban ofensivas para la decencia pública, para el honor de las autoridades, para las personas de bien sometidas a imputaciones indecentes, groseras y calumniosas, y para tutelar la autoridad de los magistrados mancillada por la burla y la descripción ridícula de sus conductas. Un año más tarde la misma Junta sancionaba una ley que definía también los abusos de la libertad de imprenta, condicionándola aún más. (Badeni, 2006, pág. 647)

La libertad de prensa constituyó uno de los valores más preciados para los gestores de la Revolución de Mayo. Ellos, dejaron sin efectos las disposiciones contenidas en las Leyes de Indias, por las cuales se condicionaba a la autorización real todo tipo de publicaciones bajo apercibimiento de aplicar penas severas a los infractores. Manuel Belgrano, en el número 24 del Correo de Comercio de Buenos Aires del 11 de agosto de 1810, escribió:

La libertad de la prensa no es otra cosa que una facultad de escribir y publicar lo que cada ciudadano piensa y puede decir con la lengua. Es tan justa dicha facultad, como lo es la de pensar y de hablar, y es tan Injusto oprimirla, como lo sería el tener atados los entendimientos, las lenguas, las manos o los pies a todos los ciudadanos. Es necesaria para la instrucción pública, para el mejor gobierno de la nación, y para su libertad civil, es decir, para evitar la tiranía de cualquier gobierno que se establezca; de lo cual son buenas pruebas, que ningún tirano puede haber donde ella esté establecida, y que ningún tirano ha dejado de quitarla con todo cuidado a sus súbditos, porque son incompatibles entre sí (Badeni, 2006, pág. 641)

Durante el período de Rosas el ejercicio del derecho a la libertad de prensa se vio ampliamente coartado. En 1831, la Junta de Representantes resolvió prohibir la venta de libros y pinturas que fueran calificadas ofensivas para la religión o las buenas costumbres, quedando las calificaciones sujetas a la voluntad de quien entonces detentaba el poder. El control de lo que se podía publicar o no quedaba en manos del gobierno, pudiendo seleccionar así toda expresión del pensamiento que consideraran amenazantes para la estabilidad de su gestión. En 1832 se prohibió también el establecimiento de

imprentas o su administración sin la previa y expresa autorización gubernamental, y un año más tarde se prohíba la publicación de artículos cuyo objeto no fuera científico, literario o mercantil (Badeni, 2006, pág. 649)

Hasta la caída de Rosas en la Batalla de Caseros en 1852 se había prohibido por todas las vías de hecho y de derecho la libre expresión del pensamiento humano y el pluralismo periodístico nacional había desaparecido completamente.

Con la sanción de la constitución en 1859/60 el derecho a la libertad de prensa adquiere categoría de derecho fundamental, lo que sin embargo no significó que no fuese un derecho atropellado- hasta la actualidad- por la mayoría de los gobiernos.

Mecanismos de censura

¿Cuándo se prohíbe, quién prohíbe? Se prohíbe cuando se ve o se anticipa el peligro. Se prohíbe y se excluye lo que se juzga como peligroso. A través de la censura es posible impedir la realización de determinados actos, acciones de los individuos en público y en privado; es posible hacer desaparecer las cosas y la materialidad del discurso.

Debería ser imposible pensar siquiera en la posibilidad de que el Estado como institución pública y política realice una censura directa sobre el deseo de expresión. Bidart Campos (1997) señala que no cabe duda de que en la actualidad ningún órgano pueda ejercer o aplicar censura previa. Ni los tribunales judiciales gozan de la disponibilidad prohibitiva anticipada, ya que si el poder judicial pudiese restringir en ciertas circunstancias en pro de proteger los valores y bienes más excelsos que la libertad de expresión, habría que conceder que todo material expresivo estaría expuesto a previa revisión (Bidart Campos, 1997, pág. 19).

Ricardo Li Rosi (1993) sostiene que a los jueces, como al Poder Ejecutivo, les está absolutamente prohibido practicar censura previa, pues de lo contrario la discusión no se centraría en la censura previa sino en la persona del censor, entonces los jueces dejarían de ser tales para convertirse en censores, nada más lejos de la misión concedida, por la Constitución y el Ejecutivo pasaría a ser amo y señor de la información que quisiera difundir.

Remitiéndonos una vez más a la historia, podemos afirmar que- aún siendo la libertad de prensa un derecho fundamental desde 1856- la censura ha sido casi una constante en las últimas décadas en la historia Argentina. Como sucede con muchos de los derechos consagrados constitucionalmente, el hecho de estar ahí no garantiza su correcto funcionamiento. La dictadura del '76 por ejemplo, fue un momento que marcó al país, ya que junto con el derrocamiento del Gobierno de Isabel Martínez de Perón a causa del golpe militar (comandado por Videla, Agosti y Messera) aparece la censura como un “estilo de vida”. Desde aquel entonces el país se vio atacado por todo tipo de represalias por parte del Gobierno militar contra todo aquel que publicara o pensara diferente al oficialismo y estaba prohibido realizar cualquier actividad sospechosa que pudiera adjudicarse en contra del Estado. Desde aquél momento se libró una batalla por el control de la opinión pública, bajo la censura y el terror. La libertad de expresión quedó en aquellos años como una utopía. La censura fue una intervención ejercida por controladores o poderosos, sobre la libre expresión de las personas, con la amenaza permanente que “al que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare noticias o imágenes con el propósito de perturbar la actividad de las Fuerzas Armadas sería recluido por tiempo indeterminado” (Comunicado N° 19, 24/03/1976)

Pero desde hace ya más de 20 años podemos sostener que el país vive uno de los períodos de mayor libertad de prensa. Remitimos el comienzo de este período a 1983, año en que la democracia regresó al país. Ahora, es un derecho que nadie se atreve a desconocer y el debate de las ideas y políticas es más amplio y pluralista.

Sin embargo esto no significa que no existan muchos mecanismos que coartan la libre disponibilidad de la libertad de prensa, por lo que sería un despropósito remitir la figura de la censura a apenas un trayecto que se inicia y concluye con la última dictadura militar. Actualmente la censura sigue siendo una piedra en la democracia, tal vez no tan explícita como en otros tiempos cuyos indicadores podían ser la violencia, el crimen, las desapariciones, la clandestinidad, etc., pero sí podemos hablar de una censura más bien solapada y cautelosa.

Las clásicas formas de censura, han sido ampliamente superadas por el ingenio del hombre, de modo que al no resultar correcta una interpretación literal del concepto de

censura previa, quedan comprendidas todas aquellas otras modalidades que conduzcan a coartar la libre emisión de conceptos, juicios e ideas (Badeni, 2006, pág. 691)

LA CENSURA INDIRECTA

Concepto

Los medios para coartar la libertad de expresión son muchos, sin embargo en las democracias establecidas es impensable o difícil aplicar la censura directa, visible, grosera. La persecución física, la agresión a periodistas, la falta de leyes que garanticen el acceso a la información y la constante utilización de leyes de desacato y la difamación criminal con el fin de acallar la prensa han dado lugar a medios más sofisticados conocidos como mecanismos indirectos. Las presiones indirectas encierran una apariencia legítima con métodos claramente ilícitos y con objetivos de influencia inapropiada sobre el contenido mediático y otras formas de expresión política. Las estrategias de los gobiernos para evitar la manifestación de voces críticas se han vuelto más complejas y difíciles de detectar. “Los tiempos en los que un autor, un periodista o un activista político eran censurados, agredidos o sus obras prohibidas han dejado paso a mecanismos más sutiles de intimidación y silencio” (ADC, 2006, pág. 6) -

Ahora se utilizan nuevas formas- igualmente efectivas- pero más creativas, nuevos mecanismos de coartar la libertad de expresión y de prensa producto del avance logrado en materia de protección de libertad de expresión y del constante esfuerzo de intentar erradicar las formas directas y frontales de censura. Ahora, nos enfrentamos a otro panorama.

Los actos indirectos son, en particular, aquellos que se valen de medios económicos para limitar la expresión de las ideas. La Corte en Emisiones Platenses ha señalado la influencia del factor económico en la prensa actual, ya que "Los medios materiales y técnicos, las redes de información, la ampliación de la tirada, la difusión nacional y hasta internacional de algunos medios, la publicidad y propaganda, etc., han insertado a la prensa en el tejido de las complejas relaciones económicas en el que se

encuentran las empresas contemporáneas"¹⁷(Considerando 11 del voto de la disidencia de los jueces Fayt, Petracchi y Bossert).

La Open Society Justice Initiative (2005, pág. 3) explica algunos de los supuestos en los que se da la censura indirecta:

-Abuso de fondos públicos y monopolios. Este método varía desde la asignación abusiva de publicidad gubernamental o subsidios, pasando por la negación arbitraria del acceso a imprentas estatales hasta pagos directos a periodistas en concepto de servicios dudosos o no declarados. Estos son doblemente perniciosos, ya que se hace uso y abuso del dinero de los contribuyentes y de los fondos públicos para promover intereses partidarios o personales.

-Abuso de facultades de inspección y regulatorias. Estas formas de interferencia operan bajo el manto de la ley o las reglas del mercado: se manipulan procesos de licencias de empresas emisoras para el beneficio de aliados políticos o con el fin de silenciar voces independientes; los medios críticos se encuentran sujetos a una selectiva barrera de inspecciones fiscales, laborales o de otro tipo de regulaciones; y ciertas veces, son adquiridos de forma hostil por parte de funcionarios del gobierno que han intimado a los legítimos propietarios a entregar el control. Por lo general, los propietarios de empresas de medios que poseen empresas de otros rubros sujetas a regímenes regulatorios son forzados a entender que sus otros negocios sólo podrán prosperar si sus medios favorecen al gobierno de turno.

-Presiones extralegales. En el extremo más ilícito del espectro, los poderosos funcionarios y políticos utilizan el poder y los medios de un modo claramente ilegítimo para comprar influencias o reprimir el disenso: ejercen presión sobre la publicidad que pueden o no realizar las empresas privadas en ciertos medios, interfieren directamente con las decisiones editoriales (la denominada “censura telefónica”) o buscan sobornar directamente a periodistas y editores. (pág. 3)

El principal problema de estos mecanismos es que la mayoría de ellos no están documentados y no hay un control sistemático ya que históricamente el foco estuvo puesto sobre los métodos tradicionales. La censura indirecta prevalece, particularmente, en los países que atraviesan transiciones políticas como Argentina, “cuyos gobiernos no

¹⁷C.S.J.N “Emisiones Platenses S.A s/ acción de Amparo” Fallos: 320:1191 (1997)

se pueden dar el lujo de suprimir la independencia de los medios abiertamente, y no están dispuestos todavía a reconocer el derecho de los medios y del público a exigir responsabilidad a los actores del Estado.” (ADC, 2005, pág. 19)

La consecuencia de estas restricciones es que impactan sobre la calidad del debate público por lo que no debe ser sólo preocupación de los periodistas o de los medios: debe ser una prioridad de todos los ciudadanos que desean que la democracia resulte más sólida, más rica y más plural. El Estado, en vez de intervenir en el ejercicio del derecho a la libertad de prensa y socavar la independencia de los medios, debería asumir un rol activo para propiciar la diversidad y pluralidad de medios de comunicación, y no desconocer las voces minoritarias ni las posturas críticas del propio gobierno pudiendo incluir a la mayor cantidad de sectores sociales garantizando un debate amplio y auténtico.

CONCLUSIONES PARCIALES

El concepto clásico de censura previa, ha sido superado mediante la incorporación de las técnicas más sofisticadas que tienden a conseguir igual objetivo. La censura ya no se limita a la palabra escrita, sino que se extiende a todos los medios de comunicación ya existentes y que, en el futuro, invente el hombre. A pesar de que la censura esté prohibida, existen casos como en nuestro país que si bien tienen gobiernos en apariencia democráticos -no sólo en sus administraciones nacionales, sino también en administraciones provinciales, municipales y comunales- utilizan medios de presión más sutiles, sin dejar de ser ilícitos, con la finalidad de acallar las opiniones que son críticas a los gobiernos o para condicionar los contenidos de las publicaciones.

CAPÍTULO IV

El presente capítulo tiene por finalidad dar a conocer el encuadre constitucional y e internacional del derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de prensa y al derecho al acceso a la información pública.

ENCUADRE CONTITUCIONAL E INTERNACIONALDE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA

“La libertad es una, pero a la vez múltiple en sus manifestaciones; pertenece a los seres humanos, no al poder” Declaración de Chapultepec.

La libertad de expresión y de prensa en la Constitución Argentina

El derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en la mayoría de las Constituciones de los Estados, en los estatutos de las organizaciones internacionales y en diferentes asociaciones civiles.

La Constitución Nacional Argentina lo contempla en el artículo 14 y expresa lo siguiente: *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: [...] de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa”*. Si bien el artículo es limitado en su contenido en cuanto a la libertad de expresión por aludir únicamente a la libertad de prensa, la doctrina entiende que la viabilidad de este derecho se extiende a todas sus formas de expresión independientemente del medio que se utilice, fundamentándose en los principios, valores y fundamentos del derecho constitucional y en la aplicación análoga de los tratados de Derecho Internacional con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22) (Bidart Campos, 1997, pág. 12).

Reiteramos: dentro del derecho a la libertad de expresión se incluye la:

- *libertad de información;*

- libertad de *no expresarse* (faz negativa de la libertad de expresión, o *derecho al silencio*);
- la *libertad de creación artística*;
- *expresión cinematográfica*;
- *contenidos humorísticos, cómicos, de entretenimiento*, etc ;
- *publicidad comercial*;
- *y al derecho de réplica*.

El artículo 32 de la CN agrega que el congreso federal no puede dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal. La libertad de expresión -específicamente la de prensa- no puede ser reglamentada y no puede caer bajo una restricción previa o una revisión anticipada. El abuso del uso de este derecho, ya sea porque a través de su expresión se afecte al honor, a la intimidad, a la memoria, etc, solo puede juzgarse luego de su difusión. Una vez exteriorizado se puede solicitar civil o penalmente la responsabilidad por los daños causados.

En el ámbito de los medios de comunicación específicamente- para que la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados, proceda- la información que se transmite no solo debe ser inexacta, sino que también se tiene que probar que se obró de mala fe, con conocimiento de su falsedad y con intención de perjudicar a otro. La responsabilidad puede recaer también en la obligación de publicar o difundir en el mismo medio los resultados de la sentencia condenatoria. Esta doctrina, que si bien no es unánime en la jurisprudencia argentina ("Vago, J.A. c/ Ediciones La Urraca " del 19/11/91 (314:1517); "Abad, Manuel Eduardo s/ calumnias e injurias " del 07/04/92 (Fallos 315 : 632); "Tavares, Flavio Arístides s/ calumnias e injurias " de agosto de 1992 (Fallos 315: 1699); "Suárez, Facundo Vs. Cherasny s/ querrela ", del 04/05/95; "Morales Solá, Joaquín M. s/ injurias" del 12/11/96; "Pandolfi, Oscar R. c/ Rajneri, Julio R." del 1/7/97) tiene sus fundamentos en la teoría de la Real Malicia.

El derecho a réplica que nace como consecuencia de la responsabilidad ulterior, tiene como finalidad rectificar la información falsa o inexacta para así restablecer el perjuicio causado a una persona. Éste, si bien no se encuentra explícitamente plasmado en nuestra Constitución, forma parte de los derechos no enumerados del artículo 33 y está reconocido en el Pacto San José de Costa Rica (artículo 14) bajo el nombre de derecho a "rectificación o

respuesta”.

Otros artículos de la Constitución Nacional garantizan el derecho a la libertad de expresión y por consiguiente la de prensa:

- el artículo 38 garantiza a los partidos políticos el acceso a la información pública y a la difusión pública de sus ideas;
- el artículo 43 establece el derecho a la información veraz y adecuada en el ámbito de consumo y el derecho a toda persona a tomar conocimiento de los datos a ella referidos;
- y el Artículo 68 prohíbe que los miembros del congreso- durante el desarrollo de sus funciones- sean molestados por las opiniones que emitan durante el desarrollo de sus funciones.

La Constitución Argentina se nutre también de los Tratados Internacionales a los cuales ha adherido.

Derecho Internacional

La reforma constitucional de 1994, introdujo a nuestra legislación determinados Tratados Internacionales (art. 75 inc 22) a los cuales se les otorgó jerarquía Constitucional.

1. La **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, bajo el título “libertad de pensamiento y de expresión”, establece lo siguiente:

- El Art. 13 apartado 1 determina los alcances de la libertad de expresión:
Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- El apartado segundo, prohíbe la censura previa y las excepciones a su prohibición “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para

asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

- El apartado tercero, enumera y prohíbe diferentes formas de censura.
“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 artículo 14 hace alusión al derecho a rectificación:

“Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentada y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley” y que “en ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. El apartado 3 agrega que “para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.”

2. **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en el artículo 19, se expresa en concordancia con el artículo 13 de la Convención, y agrega los deberes y responsabilidades en cuanto al respeto por los derechos y reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral pública. El artículo 20 prohíbe toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial y religioso que constituya un acto de incitación a la discriminación, hostilidad o a la violencia. Sin embargo, nada dice en cuanto a censura previa.

3. La **Declaración Universal de Derechos Humanos** expresa también en el artículo

19

que:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este

derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

4. **La Declaración de los Derechos del Niño** contempla en el artículo 13 el derecho del niño a la libertad de expresión, incluyendo dentro de éste la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de todo tipo y por cualquier medio y el derecho de expresar libremente su opinión en asuntos que lo afecten, teniéndolas en cuenta conforme a la edad y madurez del niño(art. 12). El apartado segundo del artículo 13, establece las restricciones a las que está sujeto: el respeto a los derechos y reputación de los demás, y para la protección del orden público, seguridad nacional y moral pública. Por último, el artículo 17 resalta la importancia de la función de los medios de comunicación, y el deber de los estados de velar por que el niño tenga acceso a la información y material procedente de diferentes fuentes, que tengan por finalidad el bienestar social, espiritual, moral y su salud física y mental.

5. **La Declaración de Chaultepec** (Ciudad de México, 1994) señala que sin libertad no puede haber verdadero orden, estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad. La libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa.

La Declaración incluye un decálogo de principios sobre la libertad de expresión que giran en torno a los desarrollos normativos y los amparos legales, en el marco del Estado de derecho, y comienza diciendo que "Una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera sea el medio de comunicación". Señala que "Al defender una prensa libre y rechazar imposiciones ajenas, postulamos, asimismo, una prensa responsable, compenetrada y convencida de los compromisos que supone el ejercicio de la libertad".

Los dos primeros puntos del decálogo hacen referencia a los derechos

cívicos en los que se sustenta la libertad de expresión: "No hay personas ni sociedades libres -se dice en el primero- sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo". Se establece una aproximación al concepto de derecho a la información en el punto segundo, cuando dice: "Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos". Luego enumera una serie de recomendaciones que se deben tener en cuenta:

- La obligación de las autoridades de poner a disposición de los ciudadanos la información generada por el sector público.

- Algunas formas de coartar la libertad: asesinato, secuestros y presiones sobre periodistas, violencia de cualquier tipo, impunidad a los agresores, destrucción de los medios de comunicación entre otros

- “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”(Principio N° 5)

- La no discriminación de los periodistas o de los medios de comunicación por lo que escriban

- “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”(Principio N° 7)

- La importancia de los valores éticos, del compromiso con la verdad, la imparcialidad y la diferencia con los mensajes comerciales

- Y que ningún medio o periodista puede ser sancionado por difundir la verdad, formular críticas o denuncias contra el poder público

6. **La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, establece en el artículo 5 inc. VIII el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y en el artículo 4 establece que los estados partes deben condenar toda propaganda y organizaciones que se inspiren en ideas

o teorías basada en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera

7. **La declaración de principios sobre libertad de expresión** afirma la libertad de expresión es pilar fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia y “que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático”. El ejercicio del derecho permite el acceso a la información en poder del estado, que permite conseguir mayor transparencia de los actos de gobierno afianzando así el sistema democrático.

Concuerda en varios puntos con la convención americana de derechos humanos en cuanto dice que “la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas”, e incluye el derecho a recibir, buscar, difundir información y opiniones por cualquier medio.

Agrega que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley” al igual 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”. Resalta la independencia del comunicador social y de su derecho a la reserva de fuentes de información, y la necesidad de “leyes anti monopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”

Muchos otros tratados y convenios internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre; Declaración de Santiago (1994); Declaración de Quito (1995); Conferencia Hemisférica de Guatemala (1997; y las Cumbres Iberoamericanas receptan los derechos a la libertad de expresión, de prensa, a la

prohibición de censura previa, al acceso a la información pública y el derecho a ratificación.

Estos derechos toman cada día mayor relevancia a nivel tanto nacional como internacional, porque como dice la declaración de Chapultepec:

Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad. por esto, rechazamos con vehemencia a quienes postulan que libertad y progreso, libertad y orden, libertad y estabilidad, libertad y justicia, libertad y gobernabilidad, son valores contrapuestos.

CONCLUSIONES PARCIALES

El derecho a la libertad de expresión, libertad de prensa, derecho a rectificación y la prohibición de toda censura previa se encuentran plasmados en la constitución Nacional y en los Tratados de raigambre constitucional y en demás declaraciones a las cuales nuestro país adhiere. Su importancia como derecho humano hace que sea inevitable su regulación y su implementación en todas los Estado. El respeto por el derecho a la libertad de expresión es el puente directo a una democracia estable, por lo que el ejercicio del mismo no debe ser una ilusión, si no un hecho.

CAPÍTULO V

El presente capítulo tiene como finalidad establecer el concepto de publicidad oficial, cuál es su finalidad, los principios constitucionales a los que responde, su relación con el periodismo y la importancia de la misma en el sistema democrático.

LA PUBLICIDAD OFICIAL

La utilidad pública, en tanto principal objetivo de la Publicidad Oficial, implica que la misma sirva a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve.

María Virginia Linares. Diputada Nacional

Concepto

Como en todo gobierno democrático los ciudadanos deben y tienen derecho a conocer las actividades del gobierno, las políticas públicas tomadas y los servicios que presta el Estado. Este derecho nace del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno que tiene como objetivo primordial- a través de una manera objetiva, transparente y veraz- hacer conocer las actuaciones de las Instituciones del Estado. La importancia del principio yace en la necesidad de hacer a los ciudadanos conocedores y partícipes activos de la sociedad en la que viven. Además, concede un control imprescindible a los gobernados, promueve el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, incide en el comportamiento social y estimula la participación en la vida pública.

El principio republicano de publicidad de actos- que es de carácter obligatorio, salvo disposición legal en contrario- se hace efectivo a través de la adjudicación de publicidad oficial en diferentes medios masivos de comunicación privados: radio, televisión, prensa escrita, internet, etc., o a través de los medios de prensa con que cuenta el Estado como el Boletín Oficial.

Ahora bien, ¿cómo puede ser definida la publicidad oficial? La publicidad oficial es considerada como “un canal de comunicación entre el Estado y la población. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe

promover -explícita o implícitamente- los intereses de ningún partido político ni del gobierno” (ADC, 2006, pág. 15). La publicidad propia del sector público, según el criterio tomado por la ADC, hace referencia a

toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos los niveles (nacional, provincial, local), y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos (ADC, 2006, pág. 15).

Función de la Publicidad Oficial

Según Burgos y Díaz Cafferata (2005) la pauta oficial -según cuál sea su función- puede dividirse en:

- *Publicidad de Información al ciudadano*, en la que se trata de publicitar información que hace al funcionamiento de la comunidad, como por ejemplo: comunicar fechas de pago a empleados y jubilados estatales, informar sobre actividades culturales, recreativas o deportivas organizadas por el estado, los actos llevados a cabo por el gobierno, entre otros.

- *Publicidades ordenadas por ley*, como son los casos de los llamados a licitaciones y concursos, edictos de remates, citaciones judiciales, convocatoria a audiencias públicas y en general publicidad que forma parte de los procedimientos de acciones del estado

- *Publicidad con fines sociales*, principalmente campañas de bien público o de concientización como publicidad antitabaco, educación vial y prevención de enfermedades.

- *Publicidad sobre el país*: El objetivo de este tipo de publicidad es destacar las características positivas del país. Pueden variar los alcances territoriales. Se puede hacer a nivel local con el objetivo de difundir por ejemplo los destinos turísticos, o de alcance global con el objetivo de posicionar el país en los mercados internacionales.

La ADC con excelente criterio señala que:

la publicidad oficial no debe ser usada como un mecanismo destinado al sostenimiento económico de los medios de comunicación, ya que tiene diferentes objetivos. Su función primordial es informar sobre los actos de gobierno y comunicar cuestiones de interés público. Los subsidios en cambio están destinados a promover medios de comunicación cuya existencia se considera valiosa para la comunidad y a favorecer la pluralidad de voces, y deben ser asignados por organismos independientes y no políticos, de acuerdo con criterios y procedimientos preestablecidos y transparentes. (2006, pág. 17)

Finalidad de la Publicidad Oficial

En cuanto a su finalidad, la publicidad oficial tiene una función positiva como canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Se deben promover campañas y avisos de publicidad oficial que tengan por finalidad difundir y promover el ejercicio de derechos y obligaciones del Estado y del ciudadano; difundir y comunicar actos de gobierno, programas, iniciativas, servicios y actuaciones públicas en general o informaciones de genuina relevancia e interés social. (ADC, 2007)

La distribución de la pauta debe:

- promover a la transparencia y visibilidad de los actos de gobierno;
- fiscalizar las relaciones entre el Gobierno Nacional, Provincial o Municipal y los medios de comunicación social;
- garantizar la utilidad pública, la racionalidad en la adjudicación y contribuir a la consolidación de un sistema de medios plural.(Ordenanza N° 13994/2011, art 3)¹⁸

Los gobernantes tienen la obligación de rendir cuentas durante su gestión y estar sujetos al escrutinio público. Con la rendición de cuentas las autoridades se responsabilizan ante los ciudadanos de sus actos y es una herramienta útil para castigar a gobernantes ineficaces o deshonestos y a los que atenten contra los intereses de los electores.

La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información forman el sustento de una buena relación en la que los ciudadanos son exigentes y los gobiernos son vigilados. Tomar

¹⁸ Ordenanza N° 13994. Regulación de la Publicidad Oficial en Morón. (24/112011)

decisiones para institucionalizar la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información y obligar a los gobernantes a poner a disposición de cualquiera la información de tal manera y forma que la hagan transparente es aceptar hasta sus últimas consecuencias que el poder político, para que sea democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por el poder ciudadano. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas forman el trípede fundamental de toda democracia (Villanueva, 2003, pág. 15)

Toda la actividad del Estado debe estar orientada a la búsqueda del bien común y a la satisfacción de los intereses generales de la comunidad. El derecho a cerciorarse acerca de los actos de gobierno resulta determinante para el ejercicio del derecho a la libre expresión y pensamiento. Una sociedad desinformada o mal informada, no puede defenderse, y carece de las herramientas necesarias para poder tener un pensamiento crítico de los actos del gobierno. También, el derecho de libre acceso a la información producida por el Estado es un desprendimiento lógico del de la publicidad de los actos de gobierno que “no es sino un mecanismo de control del accionar de los gobernantes que tiene como contrapartida el reaseguro de que, el poder controlado por la ciudadanía derivara en el ejercicio responsable y no abusivo del mismo” (Basterra, 2006, pág. 28)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre”¹⁹ y para eso es necesario que la opinión formada del ciudadano provenga de una fuente de información certera, objetiva y clara acerca de los actos que el gobierno lleva a cabo. Asimismo “la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente y en la misma medida un límite al derecho de expresarse libremente” (Olmedo Bustos y otros, 2001, pág. 27)

No existe requisito más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los ciudadanos. Cuanto más precisa sea la información disponible a través de la publicidad oficial, menores serán la discrecionalidad de la burocracia y la probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración pública. La transparencia de la información constituye una necesidad ya que no puede haber una decisión consciente y responsable

¹⁹ Ver Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva 5 (OC5/85) del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5.

sin que exista un conocimiento previo y lo más certero posible de los asuntos públicos y de actuación de los detentadores del poder. No es posible decidir sobre lo que no se conoce. (Basterra, 2007)

Principios por los cuales debe regirse la publicidad oficial

La publicidad oficial no debe ser utilizada como medio propagandístico de la gestión de gobierno de turno ni estar al servicio de destacar sus logros de gestión. Por ello debe contener información objetiva, simple, oportuna y accesible y no debe hacer referencia a nombres propios ni estar firmada por funcionarios de turno. Además se debe ser clara, fácil y de ágil comprensión y responder siempre a una necesidad genuina de comunicación.

Para que la Pauta Oficial cumpla con la finalidad de publicitar e informar sobre los actos de gobierno debe regirse por los siguientes principios:

- Interés general y utilidad pública
- Transparencia
- Libre acceso a la información pública. Garantizar el derecho a la información de la población.
- Razonabilidad en el gasto público. Debe existir proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.
- Eficacia en la comunicación, ya que la publicidad oficial debe alcanzar los objetivos propuestos y su máxima efectividad.
- Equidad y diversidad socio-cultural.
- Igualdad de oportunidades en el acceso a la distribución. (ADC, 2006)

LOS MEDIOS DE PRENSA ESCRITA

El rol de los medios de prensa como principales informantes de la sociedad

Los medios de prensa escrito- entiéndase por estos periódicos y revistas- son uno de los principales receptores de publicidad oficial, la que debe ser otorgada de manera tal que tenga como finalidad el conocimiento de la ciudadanía de los actos del gobierno y de toda información que sea de interés público. Cuando no se cumple con esa finalidad y lo que se persigue es determinar el contenido de las publicaciones o influir en ellas, se ve coartado el derecho a la libertad de expresión y se está frente a un acto de censura indirecta.

El derecho a la libertad de prensa es el derecho cívico por antonomasia, debido a que la prensa es el más poderoso control social, sin el cual el sistema democrático quedaría totalmente desvirtuado. La responsabilidad del periodismo a la hora de informar a la sociedad acerca de los actos de gobierno, es esencial. Es el periodismo el puente que conecta al Estado con la sociedad, es el encargado de informar y formar al ciudadano otorgándole las herramientas necesarias para que cada uno pueda desarrollar pensamiento crítico acerca de sus gobernantes.

Kovach y Rosentiel dicen al respecto que "el propósito del periodismo es proporcionar al ciudadano la información que necesita para ser libre y capaz de gobernarse a sí mismo" (Kovach y Rosentiel, 2003, pág. 18), lo que crea un estrecho vínculo entre éste y el fortalecimiento de un Estado democrático. El concepto de uno y otro están ligados de tal manera que no puede existir el periodismo sin democracia y viceversa. En una democracia -donde existe libertad de expresión- el periodismo debe controlar los abusos de poder y vigilar para que el gobierno actúe dentro de la ley. De ahí proviene el por qué se le ha llamado tradicionalmente al periodismo: el cuarto poder, teniendo en cuenta la división clásica de Poder Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.

En un sistema político democrático constitucional, la actividad periodística es esencialmente libre en orden a las personas que están habilitadas para su ejercicio. Una de las trabas autocráticas impuestas usualmente al periodismo consiste en exigir a quienes lo practican autorizaciones administrativas, inscripción en registros especiales, título habilitante fruto de la aprobación de estudios terciarios y la colegiación obligatoria. Son,

todos ellos, mecanismos idóneos para impedir a ciertas personas el ejercicio de la actividad periodística como un medio indirecto para controlar los contenidos de la información que se suministra a la comunidad, o bien para estratificar socialmente a un grupo humano —los periodistas— mediante un régimen de privilegios inconcebible en el constitucionalismo democrático. (Badeni, 2007, pág. 757)

La prensa tiene como función primordial difundir ideas y debe estar al servicio de la información; del perfeccionamiento del hombre, de las instituciones del estado y de la cultura y su misión fundamental es manifestar y servir a la verdad. (Caso: Comando Tecnológico Peronista)²⁰ Como actividad periodística, debe cumplir con una doble finalidad: por una parte es el medio por el cual se publican las ideas y por el otro tiene el deber de respetar el derecho a la información. La prensa relaciona el derecho individual a la libre expresión con el derecho de la comunidad de recibir y buscar información. Como consecuencia de esto, la censura previa sobre la prensa afecta no solo al derecho a la libre expresión si no que también al derecho a informarse. (Burgos, 2008)

En este tema cobran vital importancia los principios 9 y 10 de la Declaración de Chapultepec que respectivamente disponen que

la credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos. Son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.

El segundo de los principios citados establece que “Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público”

En un país libre es imprescindible que la prensa goce de libertad para poder denunciar los casos de corrupción que puedan cometer los poderes del Estado, ofrecer a

²⁰ ST Misiones, “Comando Tecnológico Peronista”, 18/12/73, LL t. 154, p. 11.

los ciudadanos información veraz para que puedan valorar los asuntos públicos y participar en la democracia sin interferencias de los intereses políticos o económicos.

CONCLUSIONES PARCIALES

La publicidad oficial es un mecanismo altamente eficiente y positivo si se utiliza con la finalidad para la que fue creada: comunicar sobre los actos de gobierno y responder a las necesidades del interés público. Debe ser clara, simple, veraz y transparente y distribuirse bajo parámetros objetivos.

Los medios de comunicación y los periodistas son los principales comunicadores de la sociedad y receptores por antonomasia de la pauta publicitaria. La adjudicación de la misma no debe condicionarlos en el contenido de sus noticias, opiniones o críticas. No debe utilizarse para premiar o castigar la línea que persigue una editorial, ya que de ser así se estaría coartando la libertad de prensa y de expresión.

CAPÍTULO VI

En el presente capítulo se pretende analizar la legislación de otros países en materia de publicidad oficial: cuál es el concepto que se le da a la pauta oficial, su finalidad, los mecanismos de control, los criterios de adjudicación y los principios por los cuales se rige. Luego podremos compararlos con el sistema Argentino y destacar los pro y los contra de nuestra legislación en dicha materia.

DERECHO COMPARADO

La importancia del derecho comparado es clara: no sólo nos ayuda a entender mejor el derecho como creación cultural, sino que proporciona una base intelectual para la interpretación y el análisis de distintos sistemas jurídicos, lo que en definitiva ayuda también a entender e interpretar el sistema propio.

Pablo Lerner, Abogado, Universidad de Buenos Aires

A continuación se desarrollarán las legislaciones a cerca del manejo de la publicidad oficial en:

- Canadá
- Italia
- España
- Estados Unidos
- Reino Unido
- México
- Perú

Canadá²¹

La Communications Policy of the Government of Canada (política de comunicaciones del gobierno) del 2006, establece una serie de objetivos y pasos necesarios para la adjudicación de la Publicidad Oficial.

²¹ La legislación de Canadá, España e Italia, se desarrolla tomando como base la investigación realizada por la ADC en el informe “La legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial” (2008)

El procedimiento de otorgamiento de la pauta se rige bajo los principios de austeridad, transparencia y control externo adecuado y plantea la necesidad de proveer información exclusivamente fáctica a los ciudadanos, y considerar el perfil del público al que va destinada la campaña ajustando las iniciativas publicitarias a la audiencia o grupo demográfico.

El Consejo de la Administración del Tesoro del Gobierno, definió en la Contracting Policy a la publicidad oficial como

a) todas las actividades que se refieren a la compra, por el gobierno o en su representación, para el desarrollo y la producción de campañas publicitarias y espacios/tiempos correspondientes en los medios escritos o de radiodifusión y teledifusión, o en otros medios de comunicación, tal como al aire libre y la publicidad de tránsito;

b) impresiones tales como carteles u otras publicidades gráficas que sean una extensión directa de una campaña publicitaria;

c) Anuncios de Servicios Públicos;

d) las relaciones públicas, los acontecimientos especiales, las actividades del mercadeo directo y de promoción que son una parte o la extensión de una campaña publicitaria;

e) los anuncios pagados tal como las notas públicas de licitaciones, ventas, audiencias públicas, ofertas de empleo.

Los **finés y objetivos** establecidos en la Política de Comunicación son los siguientes:

a) Proveer al público de información necesaria, oportuna, precisa, clara, completa y objetiva de las políticas, programas, servicios e iniciativas públicas.

b) Realizar las comunicaciones en inglés y francés de conformidad con la Carta Canadiense de Derechos y Libertades (Ley Constitucional, 1982) y la Ley de lenguas oficiales (1985, c. 31).

c) Asegurar que las instituciones del Gobierno de Canadá sean visibles (en el sentido de ser fáciles de identificar como promotoras de las políticas que generan), accesibles y rindan cuentas al público que sirven.

d) Emplear una variedad de soportes y medios de comunicación, y proveer información en múltiples formatos que se ajusten a las distintas necesidades perceptivas, físicas y lingüísticas de la población.

e) Identificar y buscar satisfacer las necesidades informativas de la población en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas, programas, servicios e iniciativas.

f) Consultar al público, escucharlo y tomar en consideración los intereses y preocupaciones de la población al establecer prioridades, desarrollar políticas y planear programas y servicios.

g) Informar al público canadiense mediante comunicaciones que respeten la libertad, el pluralismo, la seguridad, la sinceridad y el respeto.

h) Alentar a los empleados y funcionarios del servicio público a tener una actitud proclive a informar al público sobre políticas, programas, servicios e iniciativas que conozcan y acerca de las cuales sean responsables.

i) Salvaguardar la confianza de los canadienses en la integridad e imparcialidad del servicio público de Canadá.

j) Asegurar que todas las instituciones del Gobierno de Canadá colaboren para alcanzar una política de comunicaciones que sea coherente y efectiva con el público.

La Sección 23 de la Política de Comunicación, en sus párrafos 6 a 8, especifica las siguientes **prohibiciones**:

a) Las instituciones no deben usar fondos públicos para publicitar mensajes de un partido político;

b) Las instituciones no deben publicar anuncios privados o de fuente no gubernamental en sus documentos, servicios o medios de comunicación, cualquiera sea el soporte utilizado.

c) Las instituciones no deben vender espacios o tiempos publicitarios al sector privado o cualquier otra fuente no gubernamental, en cualquiera de sus publicaciones.

d) Las instituciones deben evitar la apariencia o percepción pública de que aprueban o proporcionan una subvención publicitaria o una ventaja competitiva injusta a cualquier persona, organización o entidad fuera del gobierno.

e) Las instituciones no deben anunciar ni promocionar públicamente los productos o servicios que contraten u obtengan del sector privado a través de un contrato.

Otra de las prohibiciones es la de la Publicidad Oficial dentro de períodos electorales. En la Sección 23, párrafo 9, se establece que “las instituciones deben suspender su publicidad durante las elecciones generales del Gobierno de Canadá” y que “los planes y las actividades de publicidad deben suspenderse a partir del día en que el gobernador general publica el anuncio de una elección federal general, y no cesar la suspensión hasta el día en que el nuevo gobierno asume sus funciones”.

Durante ese período, la publicidad sólo está permitida cuando:

a) Una institución esté obligada por estatuto o regulación a divulgar una nota pública para propósitos legales.

b) Una institución deba informar al público de un peligro a la salud, la seguridad o el medio ambiente.

c) Una institución deba anunciar ofertas de empleo o comunicaciones sobre su personal.

En la Sección 23, párrafo 10, apartado d) de la Política de Comunicaciones, se describe el criterio rector para la contratación y distribución de la pauta oficial en los siguientes términos: “*el procedimiento de oferta y contratación para la publicidad del gobierno debe ser abierto, justo y transparente*”. En particular, “para asegurar la integridad y la eficacia” de la publicidad de gobierno, las instituciones deben seguir una serie de reglas a través de las cuales se describe el mecanismo de producción, asignación, contratación y control.

Las campañas publicitarias se originan por iniciativa de los distintos departamentos estatales que solicitan publicidad mediante un mecanismo preestablecido según sus necesidades comunicacionales. Canadá posee un sistema descentralizado, en el que las instituciones llevan adelante el proceso publicitario junto con oficinas especializadas o parcialmente dedicadas a tales efectos.

Interviene en el proceso de adjudicación la Oficina Privada del Consejo. Esta oficina está compuesta por un conjunto de agentes dependientes del Gobierno, que responden directamente al Primer Ministro a través de su Secretario (quien cumple el rol de jefe entre los distintos miembros y es un funcionario de carrera). La oficina

desarrolla y asegura la aprobación y cumplimiento del Programa de Publicidad (Government Advertising Plan), trabajando de manera conjunta con las instituciones que solicitan la realización de una campaña publicitaria de conformidad con el sistema descentralizado.

El mecanismo consta de 6 etapas:

- La primera es la etapa de planteamiento y aprobación del programa de publicidad, donde las instituciones presentan semestralmente las propuestas de publicidad institucional a la Oficina Privada del Consejo. Éste, conjuntamente con el Comité de Publicidad, la analizan y luego la someten al Gabinete para que apruebe o rechace la iniciativa. Una vez aprobada, la misma debe ser publicada en el sitio web del consejo de administración del Tesoro y las instituciones deben presentar un proyecto de financiamiento. Aprobada por el Tesoro, se publica nuevamente en el sitio web.

- La segunda etapa consiste en la contratación de las propuestas de publicidad aprobadas en la primera etapa. Las instituciones alcanzan una propuesta de trabajo a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, que realiza las recomendaciones necesarias y entrega una matrícula del proyecto a la institución y a la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones. La Junta Directa de Adquisición de Comunicaciones, con ayuda de la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, escoge a la agencia de publicidad más apropiada. Una vez escogida la agencia de publicidad, la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones prepara la redacción del contrato respectivo

- La tercera etapa consiste en la producción de la campaña publicitaria. Las instituciones poseen un deber de colaboración con la agencia publicitaria para desarrollar la estrategia y diseño de la pauta, y para llevar adelante la creación material del producto publicitario.

- La cuarta etapa es una prueba preliminar. Se deben evaluar preliminarmente todas aquellas iniciativas publicitarias llamadas “mayores” (todas aquellas campañas que superan los 400.000 dólares canadienses en costos de tiempo o espacio publicitario en el medio oportuno) para determinar si cumplen con los objetivos y necesidades originales. Las instituciones deben consultar asimismo con su analista en comunicación estratégica dentro de la Oficina Privada del Consejo. Si los resultados de la prueba preliminar demuestran que se necesitan algunos cambios, las instituciones deben

trabajar con la agencia publicitaria para revisar el material publicitario apropiadamente.

- La quinta etapa refiere a la colocación de la pauta oficial en los medios. En primer lugar, cada institución debe desarrollar, revisar y aprobar internamente un plan de compras. A continuación, someter ese plan de compras a los analistas de comunicación estratégica del Oficina Privada del Consejo para una segunda revisión. Una vez aprobada por el Oficina Privada del Consejo la estrategia comunicativa, el plan de compras es sometido a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, que autoriza o no la compra del espacio o tiempo en el medio de comunicación respectivo. El Gobierno de Canadá utiliza un Registro de Agencias para realizar esta compra.

- La sexta y última hace hincapié en la realización de un informe de evaluación posterior a la campaña. Las instituciones tienen la obligación de realizar un informe post-campaña de todas aquellas campañas que superen 1.000.000 de dólares canadienses en compra de espacio o tiempo en el medio respectivo. Las campañas de magnitud económica similar en la que hayan participado más de una institución también deben ser evaluadas con posterioridad, aún cuando el costo de compra de espacio o tiempo por cada institución sea menor al monto referido.

Desde el período 2002/3, Servicios Públicos publica metódicamente un Informe Anual sobre las Actividades Publicitarias del Gobierno de Canadá. De esta manera se proporciona información a los ciudadanos sobre el proceso llevado adelante por las instituciones en la creación, producción y colocación de sus campañas publicitarias, un detalle pormenorizado de los gastos de las campañas emprendidas en el año anterior, como así también datos sobre el uso de los medios y otras tendencias que han ido surgiendo desde el primero de los informes.

Además, todo el procedimiento debe pasar por un control externo. La Secretaría del Consejo de Administración del Tesoro de Canadá es la autoridad encargada de monitorear y evaluar la implementación de la Política de Comunicaciones de Gobierno. Sus evaluaciones tienen por fin medir la eficacia de las instituciones en el cumplimiento de los requisitos de la política comunicacional, y conocer en qué medida la política de comunicaciones contribuye a la consecución de los objetivos gubernamentales.

España

La Ley 29/2005 es la que regula a cerca de la publicidad y la comunicación Institucional. La misma se divide en dos capítulos. El primero contiene disposiciones generales relativas a definiciones de las campañas institucionales de publicidad y comunicación, sus requisitos, prohibiciones y garantías y regulaciones específicas en épocas de elecciones, entre otros aspectos. El segundo capítulo regula la planificación y ejecución de las campañas publicitarias. Además el Real Decreto 947 de 2006, creado por mandato de la Ley 29/2005, regula el funcionamiento de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado.

La ley comienza estableciendo los motivos de la misma, en donde resalta que el Estado tiene la función ejecutiva constitucionalmente encomendada como emisor de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos a través de las campañas institucionales de comunicación y publicidad. Establece que

debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional 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 (Fundamentos de la Ley 29/2005)

Resalta además que la ley tiene como objetivos prioritarios garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación. La utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno.

A lo largo de su articulado se garantiza

que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve. Además, la Ley otorga prioridad a este objetivo ampliando el número de receptores potenciales incorporando previsiones tendentes a

garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad y edad avanzada a los contenidos de la publicidad institucional que se realicen y difundan en soporte audiovisual y la pluralidad lingüística de las campañas (Fundamentos de la ley 29/2005)

Dentro de los motivos, el legislador resaltó que las campañas institucionales de publicidad y de comunicación

deben responder a los principios de eficacia, transparencia, austeridad y eficiencia, para lo cual se crean fórmulas orgánicas y de actuación administrativa que aseguren la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales. Se ordena, en fin, la elaboración de un informe anual en el que se incluirán todas las campañas contratadas por la Administración General del Estado y la relación de los adjudicatarios de los contratos celebrados, que será remitido a las Cortes Generales (Fundamentos de la Ley 29/2005)

En el artículo primero se establece que el ámbito de aplicación es el de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovida o contratada por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal. El artículo también establece que quedan excluidas todas las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos estatales en el cumplimiento de los fines que les son propios y las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales.

El artículo segundo define el concepto de Campaña institucional de publicidad como:

toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo (Art. 2º, Ley 29/2005)

y el de Campaña institucional de comunicación como la que “utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de

los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios” (Art. 2, Ley 29/2005)

En el Art. 3 se establece que sólo podrán ser realizadas aquellas campañas que cumplan con, al menos, alguno de los siguientes objetivos:

- 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.
 - c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
 - d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
 - e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
 - f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
 - g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.
 - h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
 - i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
 - j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.
- (Ley 29/2005)

En cuanto a las prohibiciones y limitaciones a la utilización de fondos públicos, el artículo 4 busca impedir que las campañas institucionales puedan servir a los fines propagandísticos del partido político o los funcionarios del gobierno de turno. Más precisamente, el artículo prohíbe realizar campañas publicitarias que tengan como finalidad “destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados”, aquellas en las cuales no se haga mención expresa del sujeto emisor y que en ellas se utilicen sean

“mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales”, o que inciten “de forma directa o indirecta a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico. Además, en época electoral, la prohibición rige desde el llamado a elecciones, hasta la finalización de las mismas. La publicidad oficial sólo podrá llevarse a cabo en dos ocasiones:

- en aquellas situaciones en “que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos”;
- y durante el período de elecciones cuando se comuniquen aspectos formales de los procedimientos electorales tales como: la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites de voto por correo, etc.

En cuanto a los órganos de aplicación, los proyectos de campaña publicitaria se analizan en la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (Art. 11): órgano colegiado interministerial, compuesto además por una Comisión Ejecutiva y un Comité de Recurso. El objeto de la Comisión de Publicidad es “la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado”.

La Comisión de Publicidad tiene como funciones:

- a) Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional;
- b) Coordinar, impulsar y establecer los criterios para la política de comunicación institucional;
- c) Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los pliegos de cláusulas administrativas generales, que contienen las bases procedimentales y jurídicas para la licitación, adjudicación y contratación pública, de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- d) Elaborar el proyecto de Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado, a partir de las propuestas recibidas de todos los departamentos ministeriales.
- e) Elaborar, para su elevación al Consejo de Ministros, el proyecto de Informe anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.

- f) Elegir, entre sus miembros, los vocales de la Comisión Ejecutiva y del Comité de recursos y prever su suplencia. (Art. 5, Ley 29/2005)

Algunas de las funciones de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional no son resolutivas, en cuanto requieren de aprobación posterior para su implementación. Entre las resoluciones de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional que deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros se encuentran el Plan anual de Publicidad y Comunicación y el Informe Anual de Publicidad y Comunicación (Art. 12). El Plan anual debe incluir: el objetivo de cada campaña, su coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas.

En cuanto a los criterios de asignación la Ley 29/2005, en su artículo 8 remite a las reglas generales de contratación pública, siendo la más común para la adjudicación de publicidad oficial la licitación abierta. El principio de publicidad de concurrencia de los oferentes se materializa comunicando a los posibles proveedores del servicio de la existencia de la licitación y garantizando la máxima concurrencia y asegurar una amplia participación. La publicación debe realizarse en el Boletín Oficial del Estado, otorgando así transparencia y legalidad al procedimiento.

El control en la adjudicación, el Art. 7 de la Ley, bajo el título de “garantías”, instituye un sistema de cesación o rectificación de aquellas campañas que incurran en alguna de las prohibiciones enumeradas. Esta forma de control externo es un mecanismo legal específico para publicidad oficial que no es óbice a las vías recursivas previstas en el ordenamiento legal para la generalidad de los casos. La denuncia puede provenir de cualquier persona jurídica o física, y debe presentarse ante la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, siempre que se observe que no perdiga razones de interés público, o incite a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, o destaque logros de la gestión, etc.

Italia

En Italia, encontramos diferentes leyes y reglamentos que regulan a cerca de la publicidad oficial. El marco legal está disperso y fragmentado en diferentes normas que son de aplicación para la prensa, medios audiovisuales y para las administraciones

públicas (Ley N° 515 sobre “Reglas de las campañas electorales de la Cámara de Diputados y el Senado de la República; Ley N° 249 sobre “Creación de la Autoridad de Regulación de las Comunicaciones de normas sobre los sistemas de radiodifusión, teledifusión y telecomunicaciones; Ley N° 28 sobre “Reglas sobre acceso a los medios de información durante las campañas electorales y de referéndum y comunicación política”; Ley N° 150 sobre “Reglas para las actividades de información y comunicación de las administraciones públicas”; DPR N° 403 sobre “Regulación de los criterios para identificar y seleccionar agencias de publicidad profesionales en la realización de campañas publicitarias oficiales”)

En la Ley 150 sobre Reglas para las actividades de información y comunicación de las administraciones públicas, el artículo 4 define a la publicidad oficial como “las actividades de información y comunicación de las administraciones públicas” como aquellas que tienen por destino:

- a) Informar a los medios de comunicación a través de la prensa, de instrumentos audiovisuales y otros medios de transmisión de datos.
- b) Realizar comunicaciones externas a los ciudadanos, a los grupos colectivos y a otras entidades.
- c) Realizar comunicaciones internas dentro de la misma administración pública.

El la publicidad oficial debe instrumentarse a través de un medio idóneo, que asegure la difusión necesaria del mensaje (Apartado 2 del art. 2) y que esté relacionada con toda actividad ligada a la promoción estatal, como “la publicidad, las ventas o las distribuciones promocionales, el anuncio de propuestas, la organización de acontecimientos y la participación en muestras y congresos”.

Dicha publicidad debe tener como finalidad describir leyes u otras reglas jurídicas para favorecer el conocimiento y facilitar su implementación, describir las actividades de las instituciones y el modo en el que funcionan, informar a la comunidad sobre los servicios brindados, de manera de difundirlos y permitir el libre acceso a los mismos, difundir asuntos de interés público y social o favorecer la simplificación interna de procedimientos y la modernización de las administraciones así como difundir las características de los procedimientos administrativos.

En cuanto a la publicidad oficial durante los períodos electorales la ley 150/2000 no distingue entre informaciones neutrales y propaganda política por lo que se da lugar a un abuso potencial de la misma. La Ley 28/2000, que regula la “comunicación y acceso político” a los medios de comunicación durante las campañas electorales, suplanta en parte esta laguna, cuando establece en su Art. 9 que

a partir de la fecha de la convocatoria oficial a elección por los comités electorales y hasta el cierre de las operaciones de conteo de voto” ninguna administración pública puede ejercitar las actividades de comunicación, salvo aquellas que realice “en forma impersonal” y que sean “imprescindibles para la implementación efectiva de sus funciones(Art. 9, Ley 28/2000)

El procedimiento de adjudicación de la publicidad es llevado a cabo por la Comisión de Regulación de las Comunicaciones que tiene un funcionamiento independiente, aunque dependa del Parlamento, que define sus estatutos y elige a sus miembros. Las facultades que ejerce son tanto sobre los medios audiovisuales como así también sobre la prensa y medios de comunicación escritos y desarrolla dos tareas principales asignadas en la Ley 249/1997 a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones que son: asegurar las condiciones de equilibrio del mercado, y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, además de tener atribuciones de contralor a cerca del cumplimiento de distintas regulaciones legales en torno a la pauta.

Las adjudicaciones se dan a través de un procedimiento negociado o licitación abierta, o cuando los montos sean menores se pueden dar a través de licitaciones privadas. La propuesta del proyecto publicitario debe ser lanzada en los medios, en por lo menos, dos periódicos nacionales, y en el sitio web de la Presidencia del Consejo de Ministros. La nota debe incluir las siguientes especificaciones:

- a) El contenido de la campaña publicitaria y su costo.
- b) Los criterios de admisión para el procedimiento de selección y los estándares para la capacidad económica y financiera del licitador.
- c) El modo en el que habrá de realizarse la oferta.

d) La fecha tope dentro de la cual la oferta debe ser presentada (que no debe ser inferior a 14 días laborales, excepto en casos de urgencia probada y no motivada por las instituciones).

e) Los criterios de selección necesarios para demostrar la competencia técnica, si hay más de 15 ofertas.

f) Cualquier otra información útil, aún con respecto a los propósitos de la campaña publicitaria en sí misma.

La dependencia administrativa que inició el procedimiento escoge luego por lo menos, tres empresas, y las invita a participar en la licitación para la adjudicación del contrato consistente en el desarrollo de la campaña publicitaria.

La empresa se escoge teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) que la oferta que más se acerque a los objetivos de la campaña descritos en la licitación;
- b) la calidad del proyecto creador y la eficacia del mensaje publicitario. c) y el costo de la campaña(Art. 6 del DPR 403/2001)

La Ley 150/2000, en sus Arts. 11 a 13, establece que en el mes de noviembre de cada año, las administraciones del Estado deben presentar al Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros un plan de comunicaciones para el año siguiente. Estos planes anuales deben indicar, específicamente:

- a) La finalidad de las campañas.
- b) El monto de la inversión.
- c) El contenido de los mensajes.
- d) La audiencia o público objetivo de los mensajes.
- e) Los sujetos implicados en la creación de los mensajes.
- f) La estrategia que se considera más efectiva para promover el mensaje institucional.

El Departamento de Información y Publicaciones debe dar a conocer una opinión preliminar sobre la viabilidad de los proyectos y de los planes presentados por todas las

administraciones del Estado. Este documento es llamado “Plan Anual Completo de Comunicación”, y debe ser aprobado por el Primer Ministro.

Al comienzo de cada año, el Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros da a conocer un “Informe Anual sobre las Campañas Publicitarias Oficiales” que hayan sido publicadas o transmitidas en el año anterior, respetando así el principio de transparencia. En esta publicación suelen describirse las técnicas de comunicación utilizadas y los objetivos propuestos aunque no se acostumbra incluir, sin embargo, un análisis de los costos o de los medios utilizados.

Reino Unido²²

En el Reino Unido, las campañas publicitarias del Estado son puestas en marcha por la Central Office of Information, que decide, en última instancia, la idoneidad de la campaña, la duración y los medios de difusión. Esta decisión la toma basándose en las recomendaciones de un comité consultivo independiente formado por expertos publicistas con el concurso de las principales agencias de publicidad, las cuales operan directamente las campañas del gobierno. (Analía Elides y Manuel Larrondo, 2009)

Estados Unidos

En Estados Unidos, aunque no existe un derecho constitucional de los medios de comunicación a recibir ingresos del Estado por publicidad, si un editor puede demostrar que la cancelación de la publicidad constituye una sanción basada en los contenidos, se estaría configurando una violación a las cláusulas de libertad de expresión y de prensa de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. (Analía Elides y Manuel Larrondo, 2009)

Perú

En el año 2006, Perú sancionó la Ley 28874 que regula la pauta oficial. La legislación en materia publicitaria es un gran avance, pero aún presenta lagunas que dan lugar a un uso arbitrario de la misma. Además, no fue aún reglamentada por lo que no

²² En el Informe “Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal” de Analía Elíades y Manuel Larrondo (2009), los autores sintetizan algunos de los antecedentes internacionales en materia de regulación de Publicidad Oficial. Tomamos de allí el análisis de las legislaciones de Estados Unidos y Reino Unidos.

cambió de manera importante el modo en que se distribuye la publicidad oficial. Su articulado es escueto, tan solo 8 artículos regulan ésta materia.

La ley en su artículo segundo define a la publicidad institucional como aquella

que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias (Art. 2, Ley 28874)

Los objetivos de la ley son: establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión ; y Fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad en prensa escrita, radio y televisión. (Art. 1, Ley 28874). En cuanto al ámbito de aplicación la ley abarca a “las entidades y dependencias que conforman el Gobierno Central, regional o local” y continúa diciendo que

no será de aplicación cuando se trate de notas de prensa, avisos sobre procedimientos a convocarse en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y la publicación de normas que en cumplimiento de sus funciones desarrollan las entidades y dependencias del Gobierno Nacional, regional o local (Art. 2, Ley 28874)

Para poder obtener la autorización de realización de publicidad estatal, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Plan de estrategia publicitaria acorde con las funciones y atribuciones de las entidades o dependencias; las mismas que deberán adecuarse a los objetivos y prioridades establecidos en los programas sectoriales.
- b) Descripción y justificación de las campañas institucionales y comerciales que se pretendan llevar a cabo.
- c) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo y la finalidad que se quiere lograr, la cobertura, duración de la campaña, equilibrio informativo e impacto de los mismos. Deberá

sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas.

d) Proyecto de presupuesto para llevar a cabo las acciones comprendidas en las campañas. (Art. 3, Ley 28874)

La Ley prohíbe que las entidades y dependencias eroguen recursos presupuestarios en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno, y ningún funcionario de la entidad o dependencia que realice una determinada campaña publicitaria puede aparecer e las inserciones que se paguen en medios impresos, spots televisivos y radiofónicos que se difundan (Art 5, Ley 28874)

Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deben presentar trimestralmente los programas o campañas de publicidad que han llevado a cabo durante ese período, definiendo los medios de prensa escrita, radial o televisiva propuestos para difundir las campañas o los criterios que orientan la propuestas. Los programas deberán ser publicados en su respectivo portal para darle transparencia al proceso y conocimiento a la ciudadanía. Además,

las entidades o dependencias deberán informar al órgano del Sistema Nacional de Control, en el período correspondiente, las razones por las que contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica. También se acompañará una evaluación de los resultados de la publicidad estatal vía indicadores de desempeño (Art. 6, Ley 28874)

Estos indicadores de desempeño no están especificados, por lo que no se sabe bajo que parámetros se evalúan.

Para contratar con medios de comunicación estatales, solo se les dará preferencia sobre los medios privados si acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura (Art. 7, Ley 28874). Por último el artículo 8 establece las sanciones para aquellos funcionarios públicos que hayan contratado violando la ley. Las sanciones estarán determinadas por los órganos del Sistema Nacional

de Control, pero no se especifica cuáles son, ni el proceso, ni los responsables de implementarlos.

Más allá de lo desarrollado, la legislación no especifica criterios cuantitativos u otros criterios objetivos para la asignación de publicidad, ni cómo medir factores tales como audiencia a la que se apunta, rating o tirada y precio. Si bien el camino está marcado, aún quedan muchos espacios en blanco que dan lugar al uso y abuso en la adjudicación de la pauta

México

En México no existe legislación específica en cuanto al manejo de la publicidad oficial y se rige principalmente por los artículos 41 y 134 de la Constitución Nacional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Federal de Radio y Televisión, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y los lineamientos generales para orientación, planificación y evaluación de campañas publicitarias que la Secretaría de Gobernación Pública dictamina cada año.

La legislación es variada y no específica en la materia. La falta de principios que rijan en la materia, regulación, objetivos claros y requisitos conlleva a una distribución arbitraria. En los últimos años, numerosos proyectos han sido presentados para regularla, pero intereses económicos y políticos han hecho imposible su tratamiento.

La discrecionalidad y arbitrariedad con que se distribuye la pauta, principalmente en los gobiernos locales y municipales, ha viciado de manera estructural la relación entre los medios de comunicación y las entidades de gobierno. La posibilidad de “negociar” la pauta publicitaria inhibe el rol social que los medios de comunicación deberían cumplir en una sociedad democrática y promueve la autocensura.

Bajo estas circunstancias, se viola ampliamente el derecho a la libertad de expresión de la sociedad en su conjunto, ya que se da lugar a la asignación discriminatoria de la pauta con base en la línea editorial, ejerciendo un sistema de premios y castigos y la utilización de la misma con fines propagandísticos.

La Reforma Constitucional del 2007 estableció en el artículo 134 que:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de

aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Sin embargo, no existe un decreto o ley que regule el mencionado artículo, por lo que en México la publicidad oficial continúa siendo utilizada para fines distintos a la difusión de información de interés público. En los tres niveles de gobierno se utilizan los recursos destinados a comunicación social como herramienta de autopromoción y para publicitar acciones y programas que legitimen su proceder.

El artículo 41 de la CN de México incluyó la prohibición del uso de la pauta gubernamental durante las campañas electorales, establece lo siguiente:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia

Más allá de estos artículos que establecen conceptos y obligaciones generales- y los lineamientos generales que el Poder Ejecutivo dictamina cada año-, no existe un sistema de control externo como tampoco publicidad de los costos de las campañas publicitarias, lo que desemboca en la falta de transparencia, equidad y pérdida de objetividad en la trasmisión de los mensajes. La finalidad propia de la publicidad oficial

se ve distorsionada ya que no responde a los principios de utilidad, objetividad, claridad e interés común.

Es necesario que México discuta una ley general que regule de manera efectiva la producción y asignación de publicidad oficial, que delimite de manera clara sus objetivos e incluya criterios y procedimientos equitativos y transparentes para su distribución, así como mecanismos efectivos de control. El marco jurídico actual no garantiza un procedimiento de distribución de publicidad competitivo, transparente, público.

CONCLUSIONES PARCIALES

La mayoría de la legislación extranjera tiene, de algún modo, prevenciones para que la Publicidad Estatal no sea utilizada como propaganda encubierta, salvo en México que al igual que en Argentina no existe una normativa uniforme sobre publicidad oficial y la dispersión jurídica da lugar a la arbitrariedad en el procedimiento de adjudicación y en el contenido de la pauta oficial.

España, Canadá y Reino Unido tienen un marco regulatorio específico con criterios claros y objetivos para la distribución. Italia tiene una legislación que si bien esta dispersa responde a los requisitos para que el procedimiento de adjudicación se realice respondiendo a parámetros objetivos. La legislación peruana es pobre en su contenido y en algunos criterios como la objetividad a la hora de otorgarla y el control externo, por lo que debería ser revisada en algunos puntos.

CAPÍTULO VII

Este capítulo tiene por finalidad desarrollar acerca de la protección Nacional e Internacional que se le da a la Publicidad Oficial. Se analizan también leyes y decretos a nivel nacional y provincial y ordenanzas a nivel municipal.

LA ADJUDICACIÓN DISCRECIONAL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL: UN MECANISMO DE CENSURA INDIRECTA

La falta de estudios sistemáticos sobre los mecanismos de censura indirecta es un problema. La falta de información abarca desde los presupuestos de publicidad oficial, los criterios usados para asignar la pauta, los marcos legales y su funcionamiento hasta el real alcance de cada modo de presión.

Encuentro Regional Sobre Censura Indirecta en América Latina

Publicidad Oficial: un mecanismo de censura indirecta

Venimos sosteniendo que la **libertad de expresión** es una de las bases de los derechos y las libertades democráticas, por lo tanto cuando profesionales de la comunicación y periodistas son silenciados no solo ellos se ven afectados si no también todas las personas que se ven privadas del derecho a la información. Impedir todo tipo de restricción a la libertad de expresión debe ser una prioridad para todos los que deseen una democracia más sólida, más rica y más plural.

En toda democracia

el Estado gestiona un amplio espectro de la publicidad oficial, que es esencial tanto para la provisión de servicios públicos como para el funcionamiento del sistema político –como, por ejemplo, la información sobre programas de vacunación de emergencia, candidatos a la Corte Suprema y participación pública en su selección, o licitación de contratos del gobierno” (ADC, 2005, pág. 20)

La distribución de esta publicidad oficial, realizada de manera arbitraria y discrecional es utilizada para **premiar o castigar** a periodistas o medios de comunicación por su línea editorial, con el **objeto de manipular su contenido** motivado por intereses políticos y personales. Esta discriminación, el abuso y la falta de criterios transparentes en la adjudicación de la publicidad oficial constituye una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

Los efectos inhibitorios de la censura indirecta sobre la libertad de los medios son particularmente significativos en países sometidos a transiciones democráticas y de mercado, donde la supervivencia financiera de muchos medios gráficos, radiales y televisivos está bajo constante amenaza. En Argentina

“la publicidad oficial representa una fracción desproporcionadamente alta de los ingresos totales de los medios gráficos, que los torna vulnerables al abuso por parte del gobierno. Además de causar pérdidas de ingresos extremadamente necesarios a los medios tomados como blanco, dicho abuso tiene el efecto adicional de socavar la competencia justa en el mercado, ya sea aumentando el “costo de la libre expresión” a los medios independientes, u otorgando una ventaja competitiva injusta a los medios favorables a las autoridades” (ADC, 2005, pág. 20)

La ecuación parece simple -los gobiernos usan la publicidad oficial para tomar represalias contra medios cuya línea editorial es crítica y para recompensar a aquellos de cobertura favorable- pero las consecuencias son interminables. Se acalla, se despide o margina a periodistas críticos; se interfiere en el contenido de los medios afectando ampliamente al debate democrático y plural desalentando los enfoques críticos; se afecta a la independencia de los medios de comunicación y se compra el silencio y el derecho a disentir, en fin: se vulnera la libertad de prensa.

Encuadre constitucional e internacional de la publicidad oficial

Cuando se vulnera la libertad de prensa a través de la adjudicación de Pauta Publicitaria se transgreden numerosas normativas y principios receptados internacionalmente:

- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos** prohíbe en su artículo 13.3 la restricción de la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”, 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”
- **La Comisión Interamericana de Derechos** sostiene -en La Declaración de Principio sobre la Libertad de Expresión en su artículo 13 que “ la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y de créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”. Además La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África del 2002 señala que “Los Estados no usarán su poder sobre la colocación de publicidad oficial como medio para interferir con el contenido de los medios” y que tienen la obligación positiva de “promover un ambiente económico general en el que puedan florecer los medios de comunicación”
- **La Declaración de Chaultepec** en su principio 7 dice que “ la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar medios o periodistas”
- **La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión**(2003) sostiene que “ la obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión”

Las organizaciones internacionales son las que han puesto toda su atención en éste mecanismo de censura dado el auge de denuncias y la existencia de casos judiciales que

lo ponen al descubierto debido a que está afectando a la circulación de noticias, ideas y opiniones.

En los países como Argentina dónde aún no existe una regulación formal a cerca del otorgamiento de la pauta oficial -cuando se hace abuso de ella- no se está infringiendo a leyes locales propiamente dicha, si no a tratados internacionales a los cuales hemos adherido.

Marco legal de la asignación de publicidad oficial a nivel nacional, provincial y municipal

La ADC realizó en 2008 un informe titulado “Marcos legales nacional, provinciales y municipales en Argentina”, que tenía como objetivo recopilar algunas de las leyes y decretos que rigen en Argentina. Este trabajo nos sirvió de base para desarrollar el tema, y nos dio pie para la búsqueda y análisis legislativo en los diferentes órdenes gubernamentales.

En nuestro país no existen en el ámbito federal normas que establezcan cómo debe distribuirse la publicidad oficial. A nivel nacional no hay una ley que regule el procedimiento en que debe adjudicarse la pauta publicitaria y la ley normativa vigente se encuentra dispersa en distintos tipos de reglamentaciones. En las provincias y en los municipios, sí se pueden observar las primeras reformas legales en la materia y los esfuerzos para contar con una regulación que le de transparencia y control a la distribución.

1. Reglamentaciones a nivel nacional

En Argentina la distribución de pauta publicitaria se encuentra regida por las normas generales para la contratación de bienes y servicios por parte del Estado y por algunos decretos específicos. El régimen de contrataciones, que establece el decreto 1023/01, establece un proceso de licitación pública estándar que no es utilizado para la distribución de la publicidad oficial. Además de éste, existían dos normas que determinaban los procedimientos a seguir para adjudicar publicidad:

- **El Decreto 2.219/1971** (ratificado por Decreto 56/75)- bajo el considerando de que era conveniente centralizar en un solo cuerpo legal todas las decisiones relacionadas con publicidad de los organismos, empresas y otras entidades estatales para facilitar la consulta y orientación de los funcionarios encargados de su cumplimiento- establecía que “la planificación y contratación de espacios publicitarios en el país y en el exterior, en diarios, periódicos, revistas [...] que realicen los organismos y empresas del Estado, deberá efectuarse en todos los casos por intermedio de la Agencia Telam S.A., Periodística, Radiotelefónica, Comercial, Inmobiliaria y Financiera(art. 1)” y que se aplicará a “todo espacio que se contrate para publicidad, propaganda y para la publicación de edictos, actos administrativos, espacios en exposiciones y otros hechos que requieran difusión pública en razón de disposiciones vigentes(art. 2)”.

Los organismos del Poder Ejecutivo Nacional tenían la obligación de contratar la publicidad a través de TELAM (Agencia Nacional de Noticias de la República Argentina). Sin embargo, algunos entes públicos como el Banco Nación, la Lotería Nacional y la Secretaría de Turismo se encontraban exceptuados de la obligación en función de las disposiciones específicas.

- **El Decreto 993/96** disponía en su artículo 1 que se debía “centralizar en la Secretaria de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación todo lo inherente a la propaganda y publicidad oficial” y continuaba diciendo que cualquier iniciativa en tal sentido debía canalizarse “a través de la Secretaria de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación.” Luego, la Secretaría de Prensa (actualmente Secretaría de Medios de Comunicación) debía reportar directamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. El secretario de Medios solicitaba formalmente a TELAM la organización de las campañas, según los objetivos específicos de los organismos que realizaron el pedido y los recursos disponibles. TELAM efectuaba entonces la planificación, negociaba los términos con los diversos medios y enviaba el plan a la Secretaría para su aprobación y posible modificación.

En el 2008 los **decretos 2219/71** y **56/75** fueron modificados por

- el **decreto 1311/2008** que establece que la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación puede no utilizar el servicio publicitario, creativo, arte y producción gráfica y audiovisual que presta TELAM, con relación a lo que se publique sobre los actos de gobierno en el Boletín Oficial.

Esta reforma, fue complementada mediante

- el **decreto 984/2009**, donde se determinó que el manejo de la pauta se lleva a cabo en la Secretaría de Medios de la Nación, que es la oficina que en la actualidad se ocupa de realizar los pagos correspondientes. Ese decreto puso fin a la posibilidad que tenían algunos organismos de negociar de modo independiente sus pautas de publicidad (art. 1) y sólo la AFIP y la ANSES quedaron exceptuadas del proceso de concentración aludida (art. 4).

En el 2011

- un último **decreto 14/2011** vino a eliminar las excepciones y concentró todo el manejo en la Secretaría de Comunicación Pública. También creó el Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública.

Según informó la Secretaría de Medios a la ADC (2005) la asignación de publicidad se realiza sobre la base de un plan que analiza prioridades y recursos: se consideran el destinatario deseado, los objetivos del mensaje, el rating y la cantidad de audiencia del medio destino de la pauta, así como el tipo de medio y su cobertura geográfica, entre otros.

En materia electoral la **Ley de Comicios Electorales (22.864)**, establece en el artículo 64 ter que

queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos electivos nacionales antes de los treinta y dos días previos a la fecha fijada para el comicio.

En cuanto a la publicidad durante la campaña electoral de los actos de gobierno, el artículo 64 dice que no podrá contener elementos que promuevan a la captación de sufragios de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

La ley prohíbe que los partidos compren espacios publicitarios y hace que sea el Ejecutivo el que distribuya entre ellos determinados espacios electorales de acuerdo con los porcentajes de voto que obtuvieron en las elecciones anteriores, pero no dice nada de la propaganda oficial paralela.

Más allá de los decretos mencionados, nada existe a nivel nacional. Los parámetros de adjudicación no son claros y no hay un mecanismo único que se corresponda con la importancia que debería tener el manejo de la publicidad oficial. Las lagunas legales dan lugar a la discrecionalidad y arbitrariedad a la hora de otorgar la publicidad oficial.

Como se puede observar hay una carencia de reglas y criterios que aseguren asignaciones publicitarias transparentes, otorgadas bajo parámetros objetivos y que logren establecer las garantías necesarias en contra de posibles abusos. Hay una notable falta de transparencia que existe en el proceso de contratación, más aún si se combina con la centralización en la toma de decisiones sobre la persona de funcionarios públicos designados políticamente.

2. Reglamentación a nivel provincial

Las provincias tienen autonomía general para reglamentar el gasto en publicidad, por lo que algunas han establecido un sistema o pautas generales que rijan el otorgamiento de la pauta. A pesar de que aún no tengan mecanismos ideales para otorgarle transparencia al proceso adjudicatario, están encaminados y en búsqueda de parámetros objetivos a seguir.

- En la **Provincia del Chaco** una reciente reforma legal implementada a través de la Ley 6.137 incluyó un nuevo inciso en la Ley 5.428 de Ética y Transparencia en la Función Pública de la Provincia de Chaco. A través de esta modificación se estableció una prohibición que busca evitar que la pauta oficial sea utilizada con fines propagandísticos:

la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos, deberá tener carácter educativo, informativo y de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.

- En la **Provincia de Entre Ríos** se observaron algunos pasos hacia la regulación de la pauta oficial en el año 2008. En primer término se destaca la recientemente reformada Constitución, cuya actual redacción contempla una cláusula específica sobre publicidad oficial en su Art. 14, que dispone:

La publicidad oficial comprende la realizada por la Provincia, los municipios y las comunas, en todos sus estamentos y organismos. Su objeto es garantizar la vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información pública. Su adjudicación se rige por los principios de transparencia, eficacia, pluralismo y austeridad. La ley establecerá pautas objetivas para asegurar la distribución equitativa y no discriminatoria de espacios en los medios de comunicación social que se inscriban para tal fin.

“La publicidad oficial no podrá incluir mensajes discriminatorios ni contrarios a los principios constitucionales. La de los entes y empresas deberá tener relación directa con el objeto social de los mismos.”

- En **Tierra del Fuego**, la gobernadora Fabiana Ríos dictó, en febrero de 2008, el **decreto 183/08**. Ese régimen de publicidad oficial mandaba que su distribución fuera “transparente, equitativa y acorde a la llegada y penetración de los medios de comunicación social”. Además creaba un Registro Provincial de Medios con un sistema de puntajes a los medios de comunicación registrados según diferentes criterios (producción local de contenidos, cobertura sobre asuntos de interés de los fueguinos, niveles de audiencia o tiraje y cantidad de empleados) y preveía una distribución fija en términos geográficos y de rubros de medios de comunicación. En términos de transparencia establecía que las asignaciones de pauta se publicaran en el sitio web oficial de la provincia. Sin embargo en 2008 se modificaron varios puntos y se estableció un procedimiento de mayor celeridad administrativa y con menos requisitos para inscribirse en el Registro Provincial de Medios.

- La provincia de **Córdoba** se rige actualmente por el decreto 1815/99. El artículo segundo establece el concepto de publicidad oficial y la define como “la inversión de fondos para difusión de todos aquellos actos, obras y realizaciones que el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de preceptos republicanos, deba comunicar a la opinión pública en general”. El artículo 3 dice que todo lo referido a solicitud de publicidad “deberá ser remitido a la Secretaría General de la Gobernación para que a través de la Dirección de Difusión se otorgue la conformidad, se autorice la publicidad a difundir, se nombre los Medios de Comunicación a través de los cuales se llevará a cabo la misma, y contrate con ellos”. El artículo 3 deja explícitamente claro que es el secretario general de la gobernación es quien tiene la responsabilidad exclusiva de autorizar los avisos y determinar en qué medio se emitirá.

Este decreto viene acompañado por la ley 7631 donde se establece que la publicidad oficial de Córdoba se rige por el régimen de contratación directa (Art 110 inc 13). Este procedimiento de licitación cerrada no tiene en Córdoba una normativa que especifique cuántos oferentes se debe invitar a presentar las ofertas, dejando las puertas abiertas a que se elijan los contratistas con total discreción vedando todo tipo de proceso competitivo.

Según lo investigado por la ADC (2005) “el gobierno parece usar la publicidad a modo de represalia contra medios con una línea editorial crítica, y premiar a aquellos que le son favorables en su cobertura” (pág. 30) y que frecuentemente es discriminatoria y tiene motivaciones políticas. Continúa diciendo que “en la mayoría de los casos, la provincia no instituye un proceso competitivo en la selección de medios para su publicidad sino que simplemente elige de forma totalmente discrecional aquellos en los que prefiere publicarla” (pág. 30). Según los informes de gastos presentados por el gobierno a la Legislatura provincial en 2002 y 2003 se puso un total de casi

ocho millones de pesos de publicidad oficial a la discreción del entonces secretario General de la Gobernación. La imposibilidad de encontrar pruebas de contratos licitados competitivamente sugiere que, en caso de ser necesario – como en ocasión de una campaña publicitaria importante– los contratos probablemente se “fraccionen” o subdividan artificialmente en cantidades

menores a los límites de contratación directa mencionados con anterioridad
(ADC, 2005, pág. 30)

- En **Río Negro** la antigua **ley 847** de Contabilidad establecía todo lo referido en cuanto la compra de bienes y servicios por parte del gobierno provincial y el **decreto 750/1993** otorgaba al subsecretario Provincial de Comunicación Social la responsabilidad en la contratación de publicidad oficial para entidades gubernamentales y para los entes descentralizados. El decreto también instituía que los distintos organismos del gobierno debían enviar solicitudes para la colocación de publicidad al subsecretario de Medios. El artículo 8 disponía que el subsecretario de Medios debía elaborar dentro de dos días hábiles la pautaación de los medios de difusión ordenado y colocar los avisos en línea con las diversas estructuras tarifarias vigentes de los medios. El decreto no especificaba reglas para la compra de publicidad, por lo que dejaba el proceso y los criterios de selección a discreción de un solo funcionario. El subsecretario de Medios luego devolvía el trámite al organismo gubernamental en cuestión y permitiéndole asignar los fondos solicitados.

El **decreto 520** de 2003 sobre transparencia, dispuso que los contratos del gobierno, en todas sus etapas deben publicarse on-line y en el Boletín Oficial. Investigadores de la ADC (2005) realizaron una búsqueda tendiente a encontrar información acerca de los contratos pertenecientes al subsecretarios de medios, pero nada encontraron, al igual que en el Boletín Oficial.

En 2008 se sancionó la primera ley provincial destinada a reglar la pauta oficial. Se trata de la **Ley N° 4391** que concentra todas las decisiones relativas a pauta oficial en la Secretaría de Comunicación. La norma prevé que la adjudicación de la publicidad oficial se regirá por los principios de interés general, veracidad, libre acceso a la información, transparencia, razonabilidad, acceso equitativo y pluralista a las oportunidades de expresión, austeridad en la administración del gasto público y publicidad de los actos de gobierno. Además, establece una veda publicitaria desde 30 días antes de las elecciones, y prohíbe el uso de la pauta oficial para promover intereses partidarios y para premiar o castigar a los medios de comunicación por el contenido de sus publicaciones. La norma no establece procedimientos ni reglas claras para distribuir la pauta.

- En **Neuquén** la **Ley 2.141** sobre Administración Financiera y Control, establece en el artículo 64 que “Podrá contratarse... directamente...la publicidad oficial”. La ley permite a los funcionarios tratar directamente con los medios de su elección, y el único requisito es que puedan demostrar que el precio final es el mejor disponible (art. 76)

El **decreto 514** de 2001, en su artículo primero, centraliza la asignación de fondos de publicidad otorgando al subsecretario de la Gobernación la responsabilidad exclusiva por la coordinación e implementación de la publicidad oficial:

establécese que toda publicidad oficial que deban realizar los organismos centralizados y descentralizados, dependientes del Poder Ejecutivo Provincial, será presentada ante la Subsecretaría General de Gobernación, quien ejercerá dentro de su competencia, la función técnica y de coordinación, siendo este organismo el único responsable de aprobar las propuestas remitidas y autorizar su contratación emitiendo las respectivas Órdenes de Publicidad

Como resultado directo de esta centralización, el porcentaje del presupuesto de publicidad del Ejecutivo provincial oficialmente controlado (y pagado) por el subsecretario de la Gobernación “ascendió de sólo el 8% en 2000 al 75% en 2003, y al 85% en los primeros cinco meses de 2004. Este aumento ocurrió a lo largo del mismo período en que el presupuesto general de publicidad oficial creció en un 1.300 por ciento” (ADC, 2005, pág. 33).

En 2010, la provincia reguló la publicidad oficial fruto del fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso Río Negro. Sin embargo, el nuevo decreto 2034 sólo regula la contratación de avisos en medios gráficos.

La norma define -en el artículo primero- a la publicidad oficial como el “canal de comunicación entre el Estado y la población con el propósito de difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.”

Subdivide en tres categorías la publicidad: de actos de gobierno (edictos, llamados a concursos, cobertura de cargos) institucional (operativos de seguridad vial, campañas

de vacunación), de bienes y servicios (promoción de las actividades de los entes descentralizados). Determina como autoridad de aplicación a la subsecretaría de Información Pública.

En el caso de la publicidad

- de actos de gobierno- además de cumplir con la legislación vigente que fija la divulgación en el Boletín Oficial provincial y en uno de los diarios de mayor circulación en la zona- “se procurará la asignación alternativa y/o conjunta a dos medios gráficos de la misma categoría que acrediten un nivel de circulación superior a los 10.000 ejemplares diarios.” Al respecto: “la autoridad de aplicación de la presente norma podrá excepcionar de este principio hasta un treinta por ciento (30%) del valor de dicha publicidad oficial siempre que previa y debidamente se justifique tal decisión en razones de índole legal o de comunicación estratégica o prioritaria”;
- institucional, el 60 por ciento “será asignado en partes iguales para los diarios que acrediten un nivel de circulación superior a los 10.000 ejemplares diarios.” La autoridad de aplicación podrá distribuir el 40 por ciento restantes entre “los medios gráficos (diarios y/o periódicos) de alcance local y/o regional, que, sin alcanzar la tirada mencionada, posean cobertura comprobada en la zona a la que está dirigido el mensaje;
- de bienes y servicios “será distribuida teniendo en cuenta, prioritariamente, el receptor del mensaje (grupo objetivo) y la eficacia y eficiencia comunicacional a fin de competir en el mercado con otros bienes o servicios”.

El nivel de circulación se determina a partir de los indicadores del Instituto Verificador de Circulaciones. El Poder Ejecutivo podrá reservarse un 20 por ciento del total de la publicidad oficial a distribuir “para ser asignada a aquellos medios más pequeños o que representan a sectores minoritarios, asociaciones civiles u otros entes similares, o a aquellos a los que busca promover por razones de interés público.”

- La provincia de **Jujuy** se rige principalmente por el régimen de contrataciones generales del Estado y existe una marca de discrecionalidad e

informalidad a la hora de adjudicar publicidad. No existen además criterios objetivos ni claros para asignarla, la falta de transparencia en los procedimientos y en los gastos en la contratación se hace presente en la mayoría de los casos.

La compra de bienes y servicios por parte del gobierno provincial está normada por el **Decreto Acuerdo N° 3716-H-78** de Reglamentación de las Contrataciones del Estado. Este decreto faculta a la administración central y demás reparticiones públicas a contratar por licitación pública, licitación privada, concurso de precios y contratación directa. En el caso de la publicidad no ha podido registrarse en Jujuy licitaciones de ningún tipo. La pauta oficial parece contratarse habitualmente de forma directa. (ADC, 2009, pág. 10)

La normativa dice además que aquel que contrate publicidad necesita la aprobación de la Dirección Provincial de Prensa y Difusión, y luego el de la Coordinación General de Asuntos Políticos Institucionales de la Gobernación (**Decreto 765-2000 Art. 1**).

Para controlar los gastos en publicidad se dispusieron en 2008 dos mecanismos: uno de la sindicatura de la provincia – que hasta el momento no fue creada- y otro a cargo del Tribunal de cuentas. Con respecto a este último, la Dirección Provincial de Prensa y Difusión debe enviar un informe mensual y otro anual que supuestamente es sujeto a auditorías y procedimientos de control sobre los pagos que se realizan.

3. Reglamentación a nivel municipal

- En 2007 la **Municipalidad de Alta Gracia de la Provincia de Córdoba**, sancionó el primer régimen normativo sobre publicidad oficial: la **Ordenanza N° 7647**, que fue promulgada luego de ser vetada por el ejecutivo local y continúa vigente. La norma establece que el presupuesto anual defina el porcentaje de publicidad que se destinará a cada una de las categorías de medios de difusión: radio, televisión, periódicos, revistas, portales de internet o las que aparezcan en el futuro y puedan constituir una categoría. Además, ordena distribuir el mismo espacio a todos los medios que se encuentren dentro de la misma categoría, para lo cual dichos medios deben inscribirse (cumpliendo determinados requisitos) en el “Registro Municipal de Medios de Comunicación de Alta Gracia”.

- En 2009, la **Municipalidad de San Carlos de Bariloche de la Provincia de Neuquén** sancionó el segundo marco normativo de publicidad oficial para una jurisdicción municipal. Se trata de la **Resolución 1005/09**, que crea un Registro Municipal de Medios en el ámbito de la Dirección General de Comunicación Institucional, oficina que se encarga de la evaluación del público que consume cada producción. Esta autoridad de aplicación, debe armar un plan de presupuesto, justificándolo, y debe elaborar un informe anual sobre gastos por campaña, por medio y otros datos. Los estudios de audiencias, proveedores y montos de la pauta oficial deben publicarse en la web oficial. La norma prohíbe utilizar la pauta estatal en épocas electorales más allá de algunas excepciones.

- La Constitución de la **Ciudad de Ushuaia** establece que “el gasto del Municipio en publicidad, por todo concepto, debe fundarse en los principios de acceso a la información, transparencia en la gestión pública, publicidad de los actos de gobierno, y campañas de educación”. Sin embargo, la municipalidad aún no ha aprobado reglamentaciones específicas para la contratación de publicidad y en la actualidad, el sistema municipal para contratar publicidad no es más transparente que el usado por el gobierno provincial.

- En la **Ciudad de Buenos Aires**, a principios de 2010 se vetó parcialmente la Ley 33910 sobre publicidad oficial que la Legislatura había aprobado en diciembre de 2009. La norma adolecía de serias falencias dada la ausencia de criterios de asignación y proponía algunos avances en relación con la transparencia en el manejo de los fondos y prohibía el uso propagandístico de la pauta estatal. El veto parcial recayó precisamente sobre dichos artículos, vaciando de contenido a la ley.

- En el **Municipio de Morón**, la Ordenanza 13994/2011 regula la Publicidad Oficial. Es el único municipio del país en aprobar una normativa elaborada a través de un proceso abierto y participativo que regule la publicidad oficial. La nueva ordenanza legisla la distribución de la publicidad oficial a nivel local con criterios y objetivos que permiten garantizar transparencia, eficiencia, eficacia y equidad en la administración de los recursos públicos y asegurar a la comunidad el acceso a la información pública municipio del país en aprobar una normativa elaborada a través de un proceso abierto y participativo que regule la Publicidad Oficial. La regulación

pretende evitar que la pauta se convierta en un posible mecanismo de presión o de censura indirecta del Estado hacia los medios de comunicación al otorgarla o quitarla de acuerdo a la posición del medio frente a determinados temas de interés para el Estado. Además, garantiza la distribución en medios locales y comunitarios considerando a la publicidad oficial como un aporte a la promoción de la comunicación social local.

CONCLUSIONES PARCIALES

Como hemos visto, a diferencia de algunas provincias y municipios, a nivel nacional parece no haber una base legal que prevea objetivamente cuáles son las pautas para asignar publicidad oficial a los medios de comunicación. Hace falta un marco normativo sólido que regule las diferentes etapas vinculadas a la producción, asignación, contratación y control de la pauta del Estado. Este vacío legal, da lugar a que muchas veces la asignación sea discrecional y arbitraria y no se pueda cumplir así con la finalidad principal que tiene la publicidad: que es la de transmitir una información veraz y transparente y que responda al interés público. La información manipulada, impuesta, y altamente subjetiva de las actividades llevadas a cabo por el gobierno o la publicidad otorgada con la finalidad de premiar o castigar a medios ajenos al gobierno vulnera la libertad de expresión y ataca al derecho de la libertad de prensa.

CAPÍTULO VIII

En el presente capítulo se pretenden dar a conocer algunos casos de manipulación en la adjudicación de la Publicidad Oficial y acerca del gasto publicitario del gobierno Nacional en los períodos 2010-2011 y principios del 2012 y su distribución según sean medios aliados al Gobierno o medios críticos.

ABUSOS RELACIONADOS CON LA PUBLICIDAD OFICIAL

“Los gobiernos suelen combinar varias estrategias: el control político sobre los medios públicos (...); la presión sobre sus propietarios; la legislación que permite el control gubernamental sobre todo tipo de comunicación y, si todo lo demás falla, la intimidación de periodistas” (Manuel Castells, 2009, pág. 353)

Uso y abuso de la publicidad oficial

La falta de reglamentación y el uso indebido de la publicidad oficial da lugar:

- al condicionamiento de los contenidos en los periódicos;
- a asignar discriminatoriamente Publicidad Oficial a medios favoritos y aliados políticos y
- utilizar la Publicidad Oficial con fines propagandísticos.

Éstos supuestos configuran algunos de los abusos relacionados con el uso discrecional de la Publicidad Oficial. Con la finalidad de ejemplificarlos, la ADC y Poder Ciudadano realizaron numerosas publicaciones donde se investigaron casos de abuso, presión e interferencia en el contenido de distintas editoriales [“Una censura sutil” (2005), “El precio del silencio” (2008), “La publicidad oficial en Jujuy”(2008), “La publicidad oficial del poder ejecutivo nacional durante el primer semestre de 2008”(2008), “La publicidad oficial del poder ejecutivo nacional durante el período de 2009” (2009). Poder Ciudadano (Informe de 2011)]. En estos informes se hace un profundo análisis a cerca del otorgamiento de la pauta oficial que arroja interesantes resultados a nivel nacional y provincial. Las provincias sobre las cuales recayó parte de la

investigación fueron Neuquén, Río Negro, Córdoba, Tierra del Fuego (durante los períodos 2003-2004) y Jujuy (2008). A nivel nacional el análisis del otorgamiento de la pauta publicitaria corresponde a los períodos 2010, 2011 y principios de 2012.

A continuación pretendemos dar conocer algunos de los estudios realizados.

EL USO ABUSIVO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL A NIVEL PROVINCIAL

CÓRDOBA

- **Retiro de la publicidad oficial como represalia**

- **Diario de Villa María**

A mediados de febrero de 2004, el Gobierno Municipal de Villa María canceló toda su publicidad al Diario de Villa María y rehusó abonar \$16 mil pesos adeudados por publicidad y servicios de impresión relacionados con la publicación del Boletín Oficial municipal. El Diario de Villa María es una cooperativa desde 2001, producto de la crisis del mismo años- y es conocido por su independencia editorial. En 2004 tenía una circulación promedio de 4 mil ejemplares diarios.

Sergio Vaudagnoto -miembro del Consejo de Administración de la cooperativa- dijo que la publicidad oficial se suspendió “después de la publicación, en febrero de 2004, de artículos que criticaban al gobierno del intendente Nora Bedano de Accastello. Éstos incluían denuncias de dos escándalos menores que involucraban a un funcionario de la ciudad. La municipalidad reaccionó cancelando una orden de compra de 18 mil pesos por un aviso grande (5 x 8 cm²) un día antes de la publicación, y suspendiendo toda publicidad futura. También dejó de enviar los boletines de prensa de la ciudad al diario, e incluso los anuncios públicos, tales como cambios en los horarios de la biblioteca pública” (ADC, 2005, pág. 45)

- **Asignación discriminatoria de publicidad a medios favoritos y aliados políticos**

Hoy Día Córdoba

El diario Hoy Día Córdoba, segundo diario más leído de la provincia- históricamente crítico de los gobiernos peronistas- sufrió un recorte de sus ingresos por publicidad oficial después del acceso al poder de un gobierno peronista en Córdoba en 1999. A la par, otros medios más benignos con las autoridades se beneficiaron.

A pesar de que había una obligación legal de pagar la publicidad oficial contraída por el período que iba desde 1995 a 1999, el Gobernador de la Sota se rehusó a hacerlo. El director periodístico del diario de aquel entonces- Ernesto Ponsatti- declaró que el gobierno abruptamente interrumpió la publicidad en dicho medio. Desde ese entonces, hasta 2004, Hoy Día Córdoba no recibió publicidad oficial de ninguna índole. Ponsatti dijo que hicieron gestiones políticas -respecto de la deuda- que fracasaron, hasta que se convencieron de que era una “discriminación deliberada”. (ADC, 2005, pág. 45)

En el 2000 los propietarios de Hoy Día Córdoba iniciaron acciones legales ante los tribunales provinciales civil y comercial para que se investigara la negativa del gobierno a pagar la deuda, sin embargo la causa fue desestimada y la solicitud de información a la provincia acerca de los gastos en publicidad oficial nunca fue respondida. Luego, presentaron una carta al Gobernador De La Sota pidiendo explicación del porqué del retiro de publicidad, que tampoco fue contestada.

En el 2004, bajo el gobierno de Schiavaretti se retomó la publicidad oficial en el diario sin explicaciones algunas. Sin embargo, Ponsatti declaró que esto sigue siendo un sistema de “premios y castigos” y al día de hoy la deuda sigue impaga. (ADC, 2005, pág. 46)

- **Asignación discriminatoria de publicidad entre cuatro diarios. La confusión de publicidad oficial con el subsidio provincia**
La voz del interior, Hoy día Córdoba, Comercio y Justicia y La Mañana de Córdoba

El estudio publicado por la ADC (2005) reveló que más del 65% de la publicidad oficial provincial otorgada en mayo del 2004 se asignaba a dos diarios cuya circulación era significativamente menor en comparación con otros que tenían mayor llegada a la ciudadanía. (ADC, 2005, pág. 47) Sobre este aspecto, se debe tener en cuenta de que uno de los puntos que deben tomarse a la hora de adjudicar publicidad oficial es la mayor extensión territorial y de circulación que tiene un diario. A mayor extensión, mayor es la población que recibe la información y se interioriza.

Comercio y Justicia es un diario dedicado a temas legales y comerciales, con una circulación que en 2004 se estimaba que era de tan solo 3.800 ejemplares, pero recibía sin embargo el 45% de la publicidad oficial. En comparación, Hoy Día Córdoba con una circulación que superaba en más de tres veces la de Comercio y Justicia recibía solamente el 17%, aproximadamente un tercio de lo recibido por Comercio y Justicia. El mayor diario, La Voz del Interior, con una circulación que ascendía a 16 veces la de Comercio y Justicia, percibía tan solo un magro 18% de la publicidad en cuestión. (ADC, 2005, pág. 48)

La razón de esto no se debe a un trato privilegiado. Desde 2001 Comercio y Justicia está administrado por sus trabajadores en forma de cooperativa.

Según el sindicato local de prensa, el gobierno provincial realizó un acuerdo tácito, apoyado por el vice-gobernador, de proporcionar subsidios financieros a través de contratos de publicidad oficial para sostener esta fuente de empleo. Si bien los subsidios del gobierno a los medios no son en sí mismos una interferencia con la libertad de expresión, resulta incorrecta –y en este caso, dista de ser transparente– la utilización de publicidad oficial como modo de subsidiar un medio de comunicación” (ADC, 2005, pág. 48)

La Mañana de Córdoba fue el segundo mayor destinatario de la publicidad oficial en diarios, a pesar de tener la segunda circulación más baja, calculada en ese entonces en aproximadamente 4 mil ejemplares. Para ese entonces, su contenido era más favorable al gobierno provincial que el de sus competidores. Hasta su compra por parte

del propietario de Río Negro, en junio de 2004, La Mañana de Córdoba pertenecía al diario conservador *Ámbito Financiero*, situado en Buenos Aires. Según el experto en medios José Luis Tarrico, La Mañana de Córdoba estaba impregnada por sus dueños de una posición de centroderecha. [Tenía] una alianza fuerte con De la Sota... no [iba] a tener conflicto con su gobierno (ADC, 2005, pág. 48)

NEUQUÉN

La publicidad oficial utilizada como subsidio

El diario más leído en Neuquén y Río Negro provincias era en Río Negro, que se produce en la provincia de Río Negro y se distribuye en Río Negro y Neuquén. En Río Negro, lo disperso de la población también se refleja en la proliferación de muchas radios y diarios chicos. Los expertos en medios de comunicación señalan que “el surgimiento de estos medios precarios, desde la perspectiva financiera y técnica, ha sido alentado y subsidiado por la publicidad oficial” (ADC, 2005, pág. 24)

Varios medios de comunicación neuquinos son propiedad del

Grupo Schroeder propietario parcial o totalmente de importantes empresas de agricultura, servicios médicos y vinos, gestionadas por Juan Carlos Schroeder y sus tres hermanos. Además, el grupo Schroeder es dueño de LU5 Radio Neuquén (la radio con mayor audiencia de la provincia), de otras cuatro estaciones de radio FM, y del diario La Mañana de Neuquén (ADC, 2005, pág. 24)

Los demás medios son pequeños y financieramente precarios, dependientes por lo tanto de la publicidad oficial.

Los resultados de la investigación de la ADC (2005) largaron los siguientes datos:

el gasto general en publicidad del gobierno de Neuquén casi se cuadruplicó entre 2001 y 2002, pasando de 1,5 millones de pesos a 5,3 millones de pesos, y subió a más del doble en 2003, cuando alcanzó los 12,1 millones de pesos (un dólar estadounidense actualmente equivale a aproximadamente 2,9 pesos). Entre 2000 y 2003, el gasto general del presupuesto de Neuquén aumentó alrededor de un 60%, en tanto que el gasto en publicidad aumentó un descomunal 1.300 por ciento. Dichas subas precedieron al anuncio del gobernador de la provincia, Jorge Sobisch, en marzo de 2004, de su candidatura para las elecciones presidenciales nacionales en 2007. Con reservas de petróleo y gas controladas por la provincia, el gobierno de Neuquén recibe ingresos inusualmente elevados en comparación con la mayoría de las demás provincias argentinas. Según cifras aportadas por el gobierno de Río Negro, el gasto en publicidad oficial en esa provincia representa un poco menos de un cuarto del de Neuquén (3,5 millones de pesos en 2003) (ADC, 2005, pág. 25)

Aumento de Publicidad Oficial por ser adherente al Gobierno Provincial

Diario La Mañana de Neuquén

Una situación especial de otorgamiento de publicada oficial despertó ampliamente la atención en la Provincia de Neuquén. Como anteriormente dijimos, la familia Schroeder -propietario de la mayoría de los medios de la provincia- recibía contratos y préstamos considerables del gobierno provincial. Tal es así, que el diario la Mañana de Neuquén se vio incrementada en la adjudicación de la publicidad oficial luego de ser comprado por el grupo Schoreder.

La publicidad oficial en el periódico se triplicó en 2003 a 1,1 millón de pesos (de 334 mil pesos que recibían sus anteriores propietarios en 2002). El diario percibió otros 574 mil pesos tan sólo en los primeros cinco meses de 2004. En general y de forma consecuente, *La Mañana de Neuquén* no critica al gobierno (ADC, 2005, pág. 46)

El aumento fue simultáneo al retiro de publicidad oficial del diario Río Negro ya

que presentaba una cobertura crítica. El estudio de la ADC(2005) sobre las tendencias de publicidad en Neuquén, desde el 1° al 15 de junio de 2004

indicó que el gobierno publicó 2.848 cm² de publicidad en *La Mañana de Neuquén* durante dicho período, comparados con 30 cm² en *Río Negro*, si bien este último tiene, por lo menos, el doble de circulación que *La Mañana de Neuquén*” (pág. 46)

RÍO NEGRO

Retiro de publicidad de la lotería al diario Río Negro como represalia. Diario Río Negro

En 2002, el diario Río Negro publicó una serie de artículos que implicaban al jefe de la lotería provincial (Irigoyen) de Río Negro, en supuestos sobornos y otros actos de corrupción. Acto seguido, el Estado inició la acusación penal de Irigoyen y otros funcionarios del gobierno por fraude y delitos afines.

Río Negro tenía contrato por la publicación de los resultados de la lotería que no se renovó. La lotería dejó de suministrar los resultados al diario durante aproximadamente un año. (ADC, 2005, págs. 43-44)

JUJUY

En Jujuy muchas prácticas son cuestionadas. La ADC en su investigación a cerca de la publicidad oficial en Jujuy del 2008 detectó que muchos medios reciben pagos por adelantado en concepto de servicios aún no prestados, y que se van cancelando a través de órdenes de difusión y publicidad. Es un monto fijo sobre el que se le van imputando órdenes de publicidad hasta cubrir la totalidad de los montos. Uno de los diarios sobre el que se practica dicha modalidad de contratación es sobre Diario Pregón SRL, además de otras emisiones radiales y televisivas.

Otro incidente que se detectó es que la provincia paga más por publicidad que lo que le cuesta un aviso a cualquier persona privada. Los diarios cuentan con lo que denominan

“Tarifa Oficial’ o ‘Tarifa Gobierno’ que implica sobrepuestos del 50% mínimo y a veces hasta mayores al 200%. Cabe citar un claro ejemplo: un aviso fúnebre se cobra al Estado 72,60 pesos en Diario Pregón y 77,35 pesos en Diario El Tribuno, cuando el precio al público es de 20 pesos”. A la vez, la auditora recomendó que se establezca “un rango de precios, dentro del cual fluctúen las tarifas pagadas [...] a diferentes medios y por los diversos conceptos” (ADC, 2008, pág. 21)

Publicidad Oficial que no responde con la finalidad de publicar información de interés público

En calidad de los avisos que se publican, se observó que muchos de ellos no responden a la finalidad de la publicidad oficial, que es difundir una información que sea clara, objetiva, necesaria, útil y relevante para la ciudadanía. Es importante entonces conocer y controlar qué campañas publicitarias y avisos han sido destinados los fondos públicos. En Jujuy, el análisis sobre los contenidos publicitarios acercó esta conclusión: “uno de cada dos avisos son textos generales o de apoyo a instituciones, sin información concreta ni relevante sobre la gestión.”(ADC, 2009, pág. 24). Estos avisos no brindan información concreta respecto de la gestión, no son útiles ni específicos para la ciudadanía, si no genéricos en apoyo a determinadas instituciones. A modo de ejemplo:

entre los que más se observaron figuran anuncios varios por el día del maestro, día del camino, día de la industria, etc., de apoyo a otras entidades y de organismos que realizan obras públicas que suelen no informar qué tipo de actividades efectúan sino publicar textos sin datos. Este tipo de pauta se lleva cerca del 54% del total analizado en los medios gráficos (ADC, 2008, pág. 24)

PUBLICIDAD OFICIAL A NIVEL NACIONAL

Asignación injustificada de publicidad oficial al Diario Página 12

El gobierno nacional, desde la asunción del presidente Kirchner 2003- ha asignado a Página/12 un monto altamente desproporcionado de publicidad oficial, tanto en espacio como en pesos. Asignaciones tan generosas no se pueden justificar en función de la circulación del diario u otras ventajas competitivas que ofrezca, como su perfil o

cantidad de lectores, usadas comúnmente para contratar servicios de publicidad. (ADC, 2005, pág. 70). Página/12 tomó desde hace tiempo una línea editorial general pro-gobierno, lo que lo ha favorecido en temas publicitarios.

De acuerdo con “Dardo Fernández, director de Diario sobre Diarios, y con el ya fallecido Julio Nudler, periodista de Página/12, la publicidad oficial era esencial para la supervivencia financiera de Página” (ADC, 2005, pág. 68) por lo que la pauta oficial le servía como sostenimiento económico sin el cual el diario se hubiese encontrado en graves aprietos para seguir abierto.

Página/12 recibió 10.255 cm² de publicidad oficial nacional durante el período de dos semanas de nuestra encuesta, casi la misma cantidad que La Nación (10.766 cm²), y un considerable 83% del total colocado en el diario con mayor cantidad de lectores de Argentina, Clarín (12.348 cm²) a pesar de tener sólo una fracción de su circulación. Según el IVC, la circulación diaria de Clarín era de 407 mil ejemplares y la de La Nación era de 161 mil. Si bien Página/12 aseguraba tener una circulación promedio de 106.640, dicha cifra no estaba sujeta a ninguna auditoría independiente; periodistas de Página/12 y otros han estimado su circulación entre 15 mil y 20 mil ejemplares (ADC, 2005, pág. 68)

En abril y mayo de 2004 la publicidad oficial (nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires) era de un 5% en los principales diarios Nacionales La Nación y Clarín, mientras que en Página/12 durante el mismo período representó el 29% –18% correspondiente al gobierno nacional. En 2005, entre enero y junio de 2005, Página/12 recibió el segundo monto en importancia en publicidad oficial después de Clarín, dejando a La Nación en tercer lugar. Durante este período, Página/12 percibió aproximadamente 4,5 millones de pesos en publicidad oficial, comparado con 3,7 millones para La Nación (ADC, 2005, pág. 68)

OTROS CASOS RELACIONADOS CON EL OTORGAMIENTO DE PAUTA OFICIAL

La necesidad de suspender la publicidad oficial en tiempos electorales

La ADC (2011) solicitó en 2011 -conjuntamente con un grupo de votantes- un amparo colectivo con la finalidad “de garantizar la equidad de los partidos políticos en la competencia electoral, asegurando de ese modo el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y su derecho al voto”. Alvaro Herrero, director ejecutivo de la ADC, señaló que

las prácticas del gobierno nacional en materia de publicidad oficial desvirtúan los propósitos de la última reforma política, que dispuso un sistema estatal de reparto de espacios publicitarios para promover la igualdad de oportunidades entre los partidos durante la campaña y garantizar así el ejercicio informado del derecho al voto (ADC, 2011)

La medida solicitada se presentó ante el Juzgado Federal N° 1, con competencia electoral en el distrito Capital Federal, a cargo de la jueza María Servini de Cubría. En la acción

se advierte sobre el uso de la publicidad oficial como instrumento de propaganda y autopromoción por parte del gobierno nacional, en violación de estándares constitucionales y de derechos humanos. Dicho uso otorga una ventaja al partido gobernante al momento de usar los fondos públicos como herramienta de captación del voto, perjudicando el debate electoral (ADC, 2011)

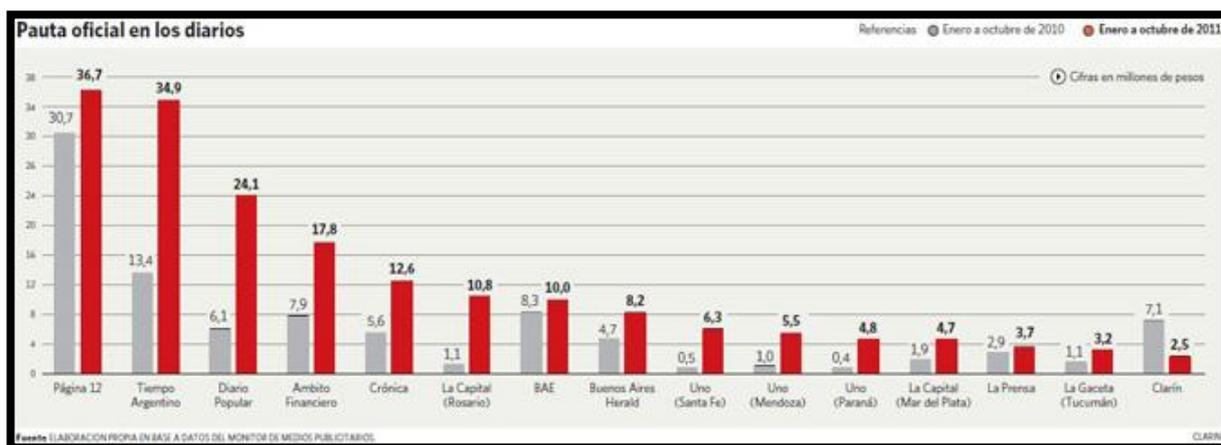
Además se pidió que el Estado adecúe sus prácticas a los estándares constitucionales e internacionales fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y “se adopten los remedios judiciales idóneos para resolver la situación de inconstitucionalidad planteada por la falta de regulación adecuada de la publicidad oficial” (ADC, 2011)

En 2011, año electoral, el Gobierno informó que gastó \$ 345 millones en publicidad oficial en medios durante el primer semestre de 2011 y según la Jefatura de Gabinete, que conduce Juan Manuel Abal Medina, el incremento fue del 40%, con gastos

por \$ 100 millones más que en 2010. (Alfie, 2012)El notable incremento se dio debido a la campaña electoral del gobierno en vista a las elecciones presidenciales de fines de ese año. El gasto se hizo con fondos públicos y benefició al gobierno de turno.

Gasto en publicidad oficial del gobierno nacional 2010-2011²³

Sergio Szpolski y Daniel Vila/José Luis Manzano son los dos grupos empresarios más beneficiados por la Publicidad Oficial en 2011 debido a que el dinero oficial fluye para todas los periódicos de noticias ligados al oficialismo.



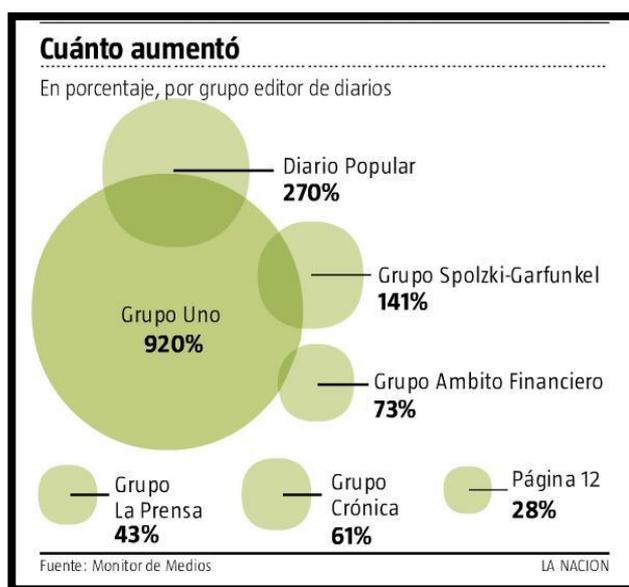
En 2011 se quedaron ambos con \$ 213 millones de pauta del Estado:

- **Szpolski:** propietario del grupo 23, tuvo pauta del Gobierno por \$ 125 millones en 2011. Szpolski viene siendo favorecido por el dinero estatal desde 2007, mientras que los otros recién ingresaron al circuito de la publicidad oficialista en 2011, año en que Szpolski rompió todos los récords en materia de publicidad oficial: cruzó la barrera de los \$ 100 millones anuales. Su grupo de medios – cuya propiedad comparte con Matías Garfunkel – tuvo un 47% más de pauta oficial que en 2010. El Estado desembolsó casi \$ 125 millones en las creaciones de Szpolski y en Tiempo Argentino, su matutino con mayor pauta del Gobierno. Recibió \$ 46 millones, un 141% más que en

Fuentes: Diario Clarín “Sergio Szpolski y Vila- Manzano lideran el ranking de publicidad oficial. 4/02/2010 (http://www.clarin.com/politica/Szpolski-Vila-Manzano-lideran-publicidad-oficial_0_640136089.html)y Diario La Nación “Fuerte alza de la publicidad oficial en los medios afines” José Crettaz 02/02/ 2012. (<http://www.lanacion.com.ar/1445326-fuerte-alza-de-la-publicidad-oficial-en-los-medios-afines>)

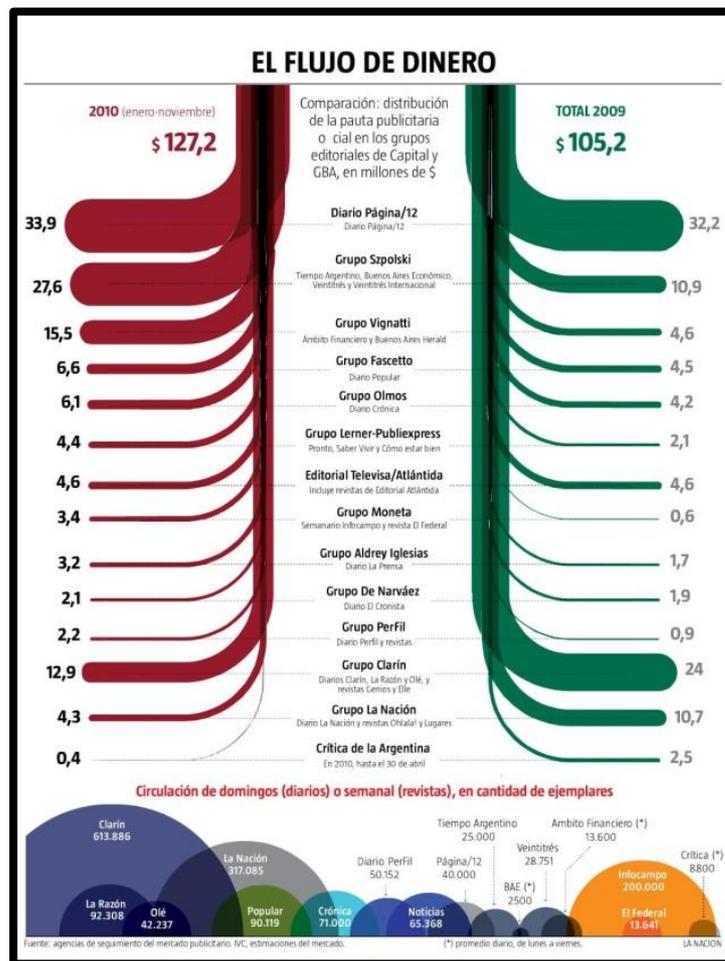
2010, cuando recibió \$ 19 millones del Poder Ejecutivo, según un informe de Monitor de Medios.

- **Vila-Manzano.**, recibió casi \$ 88 millones de las arcas estatales. Ellos no venía recibiendo tanto dinero del Estado en 2010, pero sus diarios y canales dieron en 2011 un salto histórico en el mundo de la publicidad: multiplicaron sus ingresos por 10. Los diarios del grupo Vila-Manzano recibieron en 2011 un 920% más: pasaron de avisos oficiales por \$ 3,8 millones en 2010 a casi \$ 38 millones en 2011. En 2011, sus diarios experimentaron una bonanza extraordinaria. La Capital (de Rosario) se alzó con \$ 15 millones de pauta oficial. En 2010, era \$ 1,5 millón. Las distintas versiones de UNO – para Mendoza, Santa Fe, Paraná (Entre Ríos)– juntaron \$ 22,63 millones del Poder Ejecutivo en 2011. El año anterior, la pauta del Gobierno había sido de \$ 3,2 millones.



Los grupos Veintitrés (de los empresarios kirchneristas Sergio Szpolski y Matías Garfunkel), Crónica (de Raúl Olmos), Ámbito Financiero (de Orlando Vignatti) y Página 12 (atribuido a Fernando Sokolowicz) siguen siendo privilegiados en el reparto de la torta y siguieron creciendo en 2011, con porcentajes de incremento en la pauta recibida de entre 40% y 270%, según el caso. En contraposición, los diarios LA NACION, Clarín,

Olé, La Razón y Perfil cayeron significativamente aún a pesar de que ya recibían escasa y decreciente inversión publicitaria estatal.



Gasto de publicidad oficial del gobierno nacional en 2012²⁴

La Publicidad Oficial en medios gráficos (diarios y revistas) creció en el primer cuatrimestre de este año 87% respecto de igual período del año anterior: pasó de 70 millones de pesos a 130 millones. Como viene sucediendo desde hace algunos años, el reparto volvió a privilegiar a las empresas periodísticas afines a la Casa Rosada, o a la competencia de aquellas que se muestran independientes de la gestión de Cristina Kirchner.

En esa lista siguen estando:

²⁴ La Nación: “La asignación de pauta oficial” Ezequiel Cassagne. 16/04/2012 <http://www.lanacion.com.ar/1465260-la-asignacion-de-pauta-oficial>

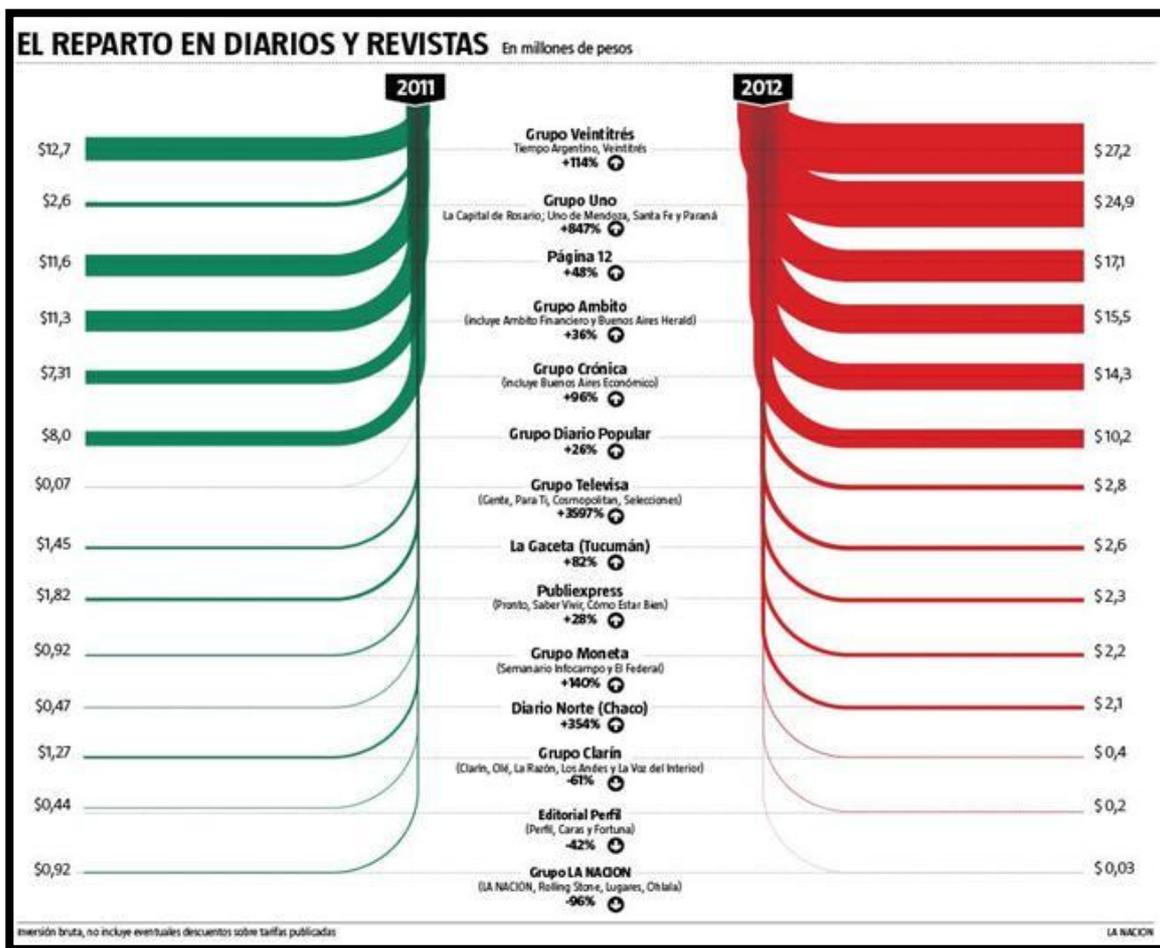
La Nación: El Gobierno gasta más en publicidad y privilegia a los medios afines. José Crettaz. 11/06/2012 (<http://www.lanacion.com.ar/1481061-el-gobierno-gasta-mas-en-publicidad-y-privilegia-a-los-medios-afines>)

- el grupo Veintitrés (Tiempo Argentino y revista Veintitrés, principalmente), de los empresarios Sergio Szpolski y Matías Garfunkel, mantiene el primer puesto en el podio de la publicidad estatal: en los primeros cuatro meses del año recibió \$ 27,2 millones, un 114% más que en el mismo período del año pasado.
- el grupo Manzano-Vila embolsó alrededor de \$ 25 millones, pero tuvo un aumento interanual de 850%. Entre enero y abril de 2011 había recibido apenas \$ 2,6 millones.
- y Editorial La Página, editora del diario Página/12, que embolsó en estos meses \$ 17,1 millones, lo que significó un alza de 48% (desde los \$ 11,6 millones de 2011).



Entre enero y abril, la revista Gente recibió \$ 1,2 millones brutos. La fuerte inversión estatal en las revistas de Televisa, como Gente, Vanidades, Para Ti y Selecciones, contrasta con el escuálido gasto publicitario oficial en su principal competidor, Editorial Perfil, que vio reducida su participación en un 42%, al pasar de \$ 440.000 a \$ 254.000.

Hay que recordar que en 2011, ante un reclamo de esta editorial la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Editorial Perfil SA y otros c/ Estado Nacional” le había ordenado al Estado Nacional que cesara la discriminación en la distribución de la pauta.



Algunos millones por debajo de Televisa quedó el grupo Moneta, que participa con dos publicaciones agropecuarias: el semanario Infocampo y la revista El Federal. En conjunto, facturaron por avisos oficiales 2,2 millones, más del doble que el año pasado, cuando ese monto había llegado a \$ 920.000.

Los grupos editores de los diarios LA NACION y Clarín siguieron perdiendo publicidad oficial. Según el monitoreo publicitario que produjo estos números, La Nación (y su grupo de revistas) recibió en los primeros cuatro meses \$ 38.000 brutos, un 96% menos que los 904.000 que había embolsado en el mismo período de 2011. En tanto, el grupo Clarín vio caer la inversión publicitaria oficial en sus principales cabeceras (Clarín, Olé y La Razón), pero experimentó una suba considerable en sus periódicos del interior, Los Andes (Mendoza) y La Voz del Interior (Córdoba), que aumentaron su pauta un

203% y un 155%, respectivamente. El grupo Clarín pasó de recibir \$ 1,2 millones en 2011 a \$ 490.000 este año, con una caída global del 61%.

Los periódicos aliados al Gobierno Nacional aumentaron notablemente su Publicidad Oficial y aquellos medios críticos tuvieron una abrupta caída fruto de su condición “opositora”. Estos números demuestran claramente que el dinero público que se destina para pauta publicitaria tiene como finalidad premiar a unos y castigar a otros. Intentan claramente subvencionar medios pequeños que sin esa adjudicación publicitaria no sobrevivirían al mercado, condicionan sus contenidos y obligan a publicar lo que ellos quieren transmitir y no lo que el periodista debe transmitir.

CONCLUSIONES PARCIALES

Muchos casos de adjudicación discriminatoria y arbitraria se dieron y se dan en Argentina. El Gobierno utiliza la Publicidad Oficial para ganar adeptos o para hundir periódicos, favoreciendo a unos y afectando a otros. La prensa escrita Nacional y Provincial este gravemente afectada por el uso y abuso de este mecanismo que coarta notablemente la libertad de prensa. Consecuencia de esto es también la precariedad en la profesión de periodista. Son cada vez más los periodistas que por responder a la editorial para la cual trabajan, dejan de lado sus principios éticos y profesionales y responden a lo que les ordenan. El periodista debe ser libre de publicar lo que cree, lo que ve en la realidad y conforme a sus principios. El periodista es un profesional de la comunicación que tiene una finalidad esencial: comunicar a la sociedad.

CAPÍTULO IX

El presente capítulo pretende desarrollar jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia con la finalidad de exponer el tratamiento que le da el Poder Judicial a los casos de adjudicación de la publicidad oficial a los medios de prensa escrita. Se analizarán los siguientes fallos: Emisiones Platenses, Río Negro y Editorial Perfil.

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Junto al derecho a decir existe otro principio que es el derecho de la sociedad a ser informada, un derecho que viabilizan los medios de comunicación y que los estados deben garantizar. Si la información es de baja calidad, lo que se deteriora o devalúa es la misma calidad democrática.

Diputada Nacional Norma Morandini

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido que expedirse hasta el momento en tres ocasiones ante peticiones de tres empresas periodísticas gráficas que denunciaron discriminación y arbitrariedad en la asignación de publicidad oficial de parte del Ejecutivo municipal, del provincial y del nacional.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Emisiones Platenses S.A. s/ acción de amparo c/ Ciudad de la Plata”²⁵

En el Fallo Emisiones Platenses, la municipalidad de la ciudad de La Plata otorgaba publicidad oficial únicamente al diario “El día de la Plata”, discriminando rotundamente al medio “Hoy en la Noticia”. La publicidad oficial era designada a través de la contratación directa aprobada por la Carta Orgánica, y el Municipio la acumulaba

²⁵ C.S.J.N “Emisiones Platenses S.A. s/ Acción de amparo c/ Ciudad de la Plata” Fallos 320:1191 (1997).

solamente en uno de los dos periódicos de la ciudad. La denuncia se centralizó en resaltar la existencia de un trato discriminatorio de parte del Intendente al no haberle conferido una porción idéntica de compra de espacio de publicidad que la conferida al otro medio local.

La empresa periodística Emisiones Platenses S.A. “promovió acción de amparo contra el intendente de la ciudad de La Plata para que se dispusiera judicialmente la adquisición de espacios de publicidad oficial en el diario de su propiedad "Hoy en la Noticia", en condiciones razonablemente equitativas y similares a las previstas respecto del periódico "El Día" de dicha ciudad” (Considerando 1 del voto de la mayoría)

En primera instancia la demanda fue rechazada. Al resolver sobre el fondo del asunto, “el magistrado entendió que la decisión de la comuna de utilizar un solo medio local para la difusión de la publicidad oficial resultaba inatacable a la luz de lo dispuesto por la ley orgánica de municipalidades (decreto ley 6769), razón por la cual consideró que no existía acto u omisión de la administración que alterara o amenazara con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho o garantía tutelado por la Carta Magna” (Considerando 3, del voto de la mayoría).

Apelada la sentencia, la alzada estimó que “el juzgador había obrado prudentemente al requerir dicha medida y que, de todos modos, resultaba improcedente la demanda de amparo intentada porque la Constitución Nacional sólo había fijado límites a la censura y a la intromisión de la justicia en los denominados delitos de imprenta, pero no había impuesto una reglamentación positiva tendiente a asegurar mercados para las publicaciones o garantías económicas a los editores” (Considerando 4, del voto de la mayoría). La Cámara sostuvo también que “la libertad de prensa no era un derecho absoluto y que podía ser reglamentado; que el recurrente pretendía la asignación de un cupo publicitario que violentaba la filosofía económica de tinte liberal que emanaba de la Ley Fundamental y que la conducta de la comuna se había mantenido dentro de los márgenes previstos por el mencionado decreto-ley que autorizaba la publicidad oficial en un solo medio mediante la contratación directa, con la facultad para el Departamento Ejecutivo de recurrir a otras vías alternativas para difundir la labor gubernamental” (Considerando 5, del voto de la mayoría).

Ante el rechazo, se interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires un recurso de inaplicabilidad de la ley, el cual fue desestimado por la Corte (Considerando 6, del voto de la mayoría)

La parte actora, entonces, interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia bajo los términos del art. 14 de la ley 48 y “planteó agravios que suscitan cuestión federal para su examen por la vía intentada, habida cuenta de que se vinculan con la inteligencia de los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y 13 del Pacto de San José de Costa Rica y el fallo del Superior Tribunal de la causa ha sido contrario a la validez del derecho invocado por la recurrente sobre la base de dichas normas” (Considerando 8, del voto de la mayoría)

Justificando su pretensión, el recurrente afirmó “que la garantía de la libertad de prensa consagrada por el art. 32 de la Constitución Nacional no queda limitada a la libre difusión de las ideas sin censura previa, sino que también alcanza a la prohibición de imponer discriminaciones en la distribución de publicidad oficial entre diversos medios de prensa, tal como resulta de los arts. 1, 2, 3, 6, 7 y 10 de la Declaración Hemisférica sobre Libertad de Expresión (Declaración de Chapultepec) y surge implícitamente incluida en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (considerando 10, del voto de la mayoría).

La mayoría de los magistrados (Nazareno, Belluscio, Boggiano, Vazquez y Lopez) desestimó el recurso, entendiendo que “no es posible imputar a la referida autoridad omisión alguna que hubiese afectado o restringido con ilegalidad manifiesta los derechos y garantías constitucionales (art. 43), toda vez que resultaba presupuesto necesario para aplicar dicha norma la demostración de la existencia de una regla que impusiera a la comuna el deber de ampliar el marco de la libertad de prensa mediante la distribución de la publicidad oficial en favor de las empresas periodísticas en los términos requeridos en la demanda” (Considerando 16, del voto de la mayoría).

Sostuvieron además que solamente cuando la pauta oficial funciona como premio o castigo en relación con las noticias publicadas en un medio se viola la libertad de expresión y su consecuente discriminación, y que no podía acreditarse en este caso concreto que la exclusión estuviese relacionada con la línea editorial del medio a modo de sanción. Agregaron también que “la explicación dada por el municipio en el sentido de

que reproduce habitualmente tal propaganda en el diario "El Día" y en los periódicos nacionales de mayor penetración en el partido, importa una justificación suficiente de la voluntad de los gobernantes para descartar el trato discriminatorio aludido en la demanda, aparte de que contiene sustento bastante para considerar que no se presenta en el subexamine una afectación siquiera indirecta a las mencionadas garantías constitucionales” (Considerando 20, del voto de la mayoría).

La Mayoría de los magistrados dijeron que no había sido corroborada la modificación de un anterior curso de acción de la publicidad estatal en el diario "Hoy en la Noticia" a raíz del contenido de la línea editorial adoptada por la apelante, quien, en realidad, nada había perdido porque ninguna publicidad proveniente de la comuna poseía con anterioridad.

Por último, concluyeron en que “el derecho de la sociedad a la información se encuentra debidamente tutelado al no haberse probado una irrazonable restricción en la comunicación de la publicidad oficial de los actos de gobierno a los periodistas de la apelante; que el derecho empresario a ejercer una industria lícita no está afectado pues la recepción o no de esa publicidad configura uno de los riesgos atinentes a tal tipo de actividad, sin que tampoco aparezca menguado el derecho individual de expresión –esto es la posibilidad de cualquier persona de emitir su pensamiento por la prensa o por otro medio- por el modo como la Municipalidad de La Plata ha decidido disponer del erario para la publicidad de los actos gubernamentales” (Considerando 33, del voto de la mayoría) Estimaron, que “la actitud de dicha comuna no configura un acto u omisión concreta que perturbe el normal desarrollo del derecho a expresar libremente las ideas, ya que la designación de uno o varios medios para la difusión de la publicidad oficial importa una elección que no trasciende el marco discrecional de las facultades de las autoridades públicas, más allá de que no se ha demostrado que resulte afectado algún derecho específico del recurrente” (Considerando 34, del voto de la mayoría)

La disidencia, de los doctores Fayt, Petracchi y Borsset, sostuvo que la no existencia de legislación específica que regule el reparto de la publicidad oficial no deriva en facultades ilimitadas del municipio para su distribución. El voto minoritario del Tribunal manifestó que, existiendo dos diarios en la ciudad, el gobierno municipal no debía pautar exclusivamente en uno de ellos invocando un supuesto de eficacia y, siendo

que la preferencia de la comuna tiene una influencia decisiva en un mercado bipartito, ésta debe acreditar los motivos que justifiquen la asignación parcial (Considerando 21, del voto de la disidencia). Según este criterio, la violación del derecho a la libertad de expresión se produce cuando resulta de los hechos un tratamiento desperejo y no debidamente justificado, sin que sea necesaria la prueba de un propósito persecutorio. Finalizan diciendo que la “negativa de la Municipalidad de La Plata a otorgar al diario "Hoy en la noticia" -de la misma ciudad- publicidad oficial, conculca la libertad de prensa amparada por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional” (Considerando 25, del voto de la disidencia).

Las cuestiones a dilucidar fueron las siguientes:

- 1- Derecho a recibir publicidad estatal.
- 2- Libertad de prensa: alcance del artículo 14 y 32 de la Constitución Nacional
- 3- Alcance del artículo 13 de la Convención Americana de DDHH.
- 4- Garantías Constitucionales (Pons Y Belmonte, 2011)

- El voto de la mayoría de los doctores Nazareno, Belluscio, Boggiano, Guillermo y Vazquez estableció que los arts. 14 y 32 de la C.N y el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no consagran un derecho implícito de las empresas periodísticas a obtener fondos estatales en concepto de publicidad.

Con respecto al art. 32 de la Constitución Nacional resaltaron existe un deber de abstención por parte del Congreso de dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta pero no establece un derecho explícito o implícito de los medios de prensa a recibir fondos del gobierno estatal, provincial o comunal, ni se impone actividad concreta al Poder Legislativo para promover su desarrollo. Si existiera un derecho implícito a recibir publicidad oficial, se estaría poniendo a la empresa periodística en un lugar privilegiado con relación a otras industrias violando así el artículo 16 de la Constitución Nacional.

Sostuvieron además que es el empresario el que debe tener la habilidad de moverse en la industria y debe enfrentar los riesgos propios de ese negocio y que el derecho empresario a ejercer una industria lícita no está afectado ya que la recepción o no

de esa publicidad configura uno de los riesgos atinentes a tal tipo de actividad. Tampoco se ve menguado el derecho individual de expresión por el modo en que la Municipalidad de La Plata ha decidido disponer del erario para la publicidad de los actos gubernamentales.

Con respecto al derecho a ejercer la libertad de prensa dijeron que: si bien la libertad de prensa tiene una posición relevante en nuestra constitución, no es una garantía absoluta ni está exenta del control jurisdiccional.

- El voto de la disidencia de los doctores Fayt, Petracchi y Bossert establece que con respecto al art. 14 está claro que la Constitución al legislar sobre la libertad de prensa, protege fundamentalmente su propia esencia democrática y que la libertad de prensa tiene sentido más amplio que la mera exclusión de la censura previa. Basta para ello referirse a lo establecido con amplitud en los arts. 32 y 33 de la Constitución Nacional y a una razonable interpretación del propio art. 14 y que la protección constitucional debe imponer un manejo especialmente cuidadoso de las normas y circunstancias relevantes para impedir la obstrucción o entorpecimiento de la prensa libre y sus funciones esenciales.

En relación a si el derecho a otorgar Publicidad Oficial es un derecho implícito de la Convención Americana de Derechos Humanos, los magistrados dijeron que la misma en su art. 13, inc. 3° lo afirma diciendo 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".

Hay que tener en cuenta la relevancia que tiene asignar la publicidad oficial en la vida de la prensa, las condiciones a las que debe sujetarse su difusión entre los distintos medios y los usos desviados a que puede dar lugar su distribución. La libertad de prensa es una garantía que puede ser afectada de muchas maneras, una de ellas es cuando la no distribución o el manejo discrecional de la misma genera discriminación y desigualdad entre los medios de prensa escrita.

Otras de las cuestiones que se plantearon fueron:

- 5- Adquisición del espacio publicitario
- 6- Facultad discrecional de la autoridad pública. (Pons y Belmonte, 2011)

- El voto de la mayoría expresó con respecto a la adquisición del espacio publicitario que es decisión de la comuna, y que importa un acto adquisitivo de su espacio para publicitar y que no se ha demostrado que se trate de un subsidio o subvención explícita del gobierno para con el periódico. Sostuvieron que el ejercicio de tal facultad en el ámbito de las decisiones discrecionales dirigidas al buen gasto de los dineros públicos no puede ser considerado un acto dirigido mediata o inmediatamente a agraviar alguna de las garantías alegadas.

Justificaron que la posición de la comuna, al optar por un medio publicitario, tiene su fundamento en la disponibilidad de medios económicos de los órganos de gobierno municipales que se hallan habilitados para elegir la vía que estimen adecuada para difundir sus actos de gobierno con el menor dispendio de sus recursos.

- El voto de la minoría sostuvo que si el otorgamiento de la propaganda oficial es un arbitrio discrecional de la autoridad competente, que se concede o retira a modo de recompensa o de castigo y si ello gravita sobre la fuente preferente de financiamiento del medio, se está dando lugar a situaciones proclives a endulzar sus críticas al gobierno de turno para mantener lo que se le fue asignado y otros para poder obtenerla. Esto sin duda no es consistente con la amplia protección de que goza la libertad de prensa en nuestro ordenamiento que no admite un condicionamiento de esta especie.

En cuanto a la facultad discrecional de otorgar publicidad, la minoría expresó que el silencio del legislador, en punto a establecer pautas para la elección de los periódicos destinatarios de la propaganda oficial no deriva en una facultad ilimitada del municipio. Es por tal motivo que los tres Ministros concuerdan en que la ausencia de una norma que regule con pautas claras y objetivas la forma en que debe distribuirse la publicidad oficial en los medios locales no puede utilizarse como justificativo para que el Gobierno de turno otorgue publicidad a su arbitrio y discreción a modo de recompensa o de castigo. La distribución de fondos que integran el erario público deben emplearse de modo

compatible con la libertad de prensa y deben encontrar una limitación a la discrecionalidad en fin de procurar el libre funcionamiento de la prensa.

Resaltaron que para que se configure una violación a la libertad de prensa la intención ilícita no es condición sine qua non. De este modo, es irrelevante que el municipio haya actuado o no con ánimo de discriminar al matutino de autos en razón de sus ideas y que éste haya probado o no tal intención, pues, a los efectos de brindar la protección que deriva de los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional, es suficiente con que resulte un tratamiento desparejo y que éste no se encuentre debidamente justificado.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia "Editorial Río Negro S.A. c/ Provincia de Neuquén S/ Acción De Amparo"²⁶

La sentencia que fue dictada el 5/9/2007 en la causa de competencia originaria de la Corte, puso fin a la controversia originada en la acción de amparo promovida por la Editorial Río Negro S.A. contra el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén, con el objeto de que se le impusiera el cese de la arbitraria decisión de privar al diario Río Negro y a sus lectores de la publicidad oficial de los actos de gobierno de esa provincia y restituyera la distribución de la publicidad oficial que se le atribuía normalmente. El diario Río Negro era el de mayor circulación en la Provincia del Neuquén, cercana al 80% de todos los diarios que se distribuían en esa geografía incluyendo los nacionales y tuvo en los años 2000, 2001, hasta 2002 una participación creciente en la publicidad oficial de la Subsecretaría General de la Gobernación.

El caso se desencadenó porque “en diciembre de 2002 el diario Río Negro difundió la denuncia que el día 7 de ese mes y año un diputado de la Provincia del Neuquén -Jorge Taylor- había efectuado en el sentido de que el vicepresidente primero de la Legislatura de la provincia -Osvaldo Ferreira- le habría ofrecido un crédito por la suma de \$ 640.000 de una entidad local a fin de que diera quórum para permitir el tratamiento de las ternas propuestas por el gobernador provincial Jorge Sobisch para cubrir las vacantes que existían en el Superior Tribunal de Justicia "con abogados de su confianza"

²⁶ C.S.J.N "Editorial Río Negro S.A c/ Provincia de Neuquén S/ Acción de Amparo" Fallos 330:3908 (2007).

(Resuelto I, Fallo Río Negro). Acto seguido, el gobierno de la provincia, en represalia, le quitó al diario la publicidad oficial con que contaba hasta el momento.

La Acción de Amparo se promovió bajo “los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 1° de la ley 16.986C contra el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén”, con el objeto de que se “le imponga el cese de la arbitraria decisión” de privar al diario Río Negro que ella edita y a sus lectores “de la publicidad oficial de los actos de gobierno de esa provincia y restituya la distribución de la publicidad oficial que se [le] atribuía normalmente” (Resuelto I-fs.4/16).

La cuestión a dilucidar fue si la Provincia de Neuquén tenía facultades para privar de la publicidad oficial a la parte actora, según su puro arbitrio, o bien, si tal discrecionalidad se encontraba limitada por razones constitucionales (Considerando 3) “si dicha conducta gubernamental resulta discriminatoria y viola la libertad de prensa tutelada en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional” (Considerando 2) y si una vez acreditado que el “Estado demandado contrató publicidad oficial con el diario actor, la interrumpió y la volvió a conceder después de promovida esta acción, corresponde determinar si esa conducta importó discriminar al actor generando una lesión a la libertad de prensa” (Considerando 4 del voto de la mayoría).

La parte demandante expresó que la Provincia del Neuquén había llevado a cabo dicha actitud discriminatoria- respecto del diario- como consecuencia de una publicación que éste había efectuado sobre una denuncia de soborno que involucraba a funcionarios públicos del Estado neuquino. Sostuvo además “el gobierno de la Provincia del Neuquén, en represalia a la publicación y difusión de aquella noticia y con una actitud “discriminatoria” hacia el diario, comenzó inmediatamente una campaña de desprestigio en su contra. Como una de sus manifestaciones, y en virtud de un manejo discrecional de los fondos públicos destinados a la publicidad oficial en los medios de comunicación social, privó a ese diario totalmente de dicha publicidad, no solamente respecto de la administración central sino también de la descentralizada, “con el exclusivo objeto de silenciar la crítica política”, y la concedió únicamente al diario “Mañana del Sur”(Resuelto 1).

La Provincia demandada alegó que en la nueva gestión se encontraron con una situación de cesación parcial de pagos, por lo cual el Poder Ejecutivo adoptó medidas de estricta contención del gasto público, como la de reducir la publicidad de los actos de gobierno (Resuelto 2, párrafo primero). Además, señalaban que la empresa demandante poseía tarifas notoriamente superiores a las de la competencia. (Resuelto 2, párrafo tercero)

El Alto Tribunal, con el voto de los ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Zaffaroni y Fayt, acogió favorablemente la pretensión de la Editorial requiriendo al gobierno de Neuquén que en el plazo de un mes establezca, con los criterios razonables que señala, la distribución de la pauta publicitaria. Los ministros Petracchi, Maqueda y Argibay se pronunciaron en disidencia.

La Corte advirtió el ejercicio irrazonable de facultades discrecionales y señaló que, si bien "no puede afirmarse la existencia de un derecho a recibir una determinada cantidad de publicidad oficial" (Considerando 11 del voto de la mayoría), d), "existe un derecho contra la asignación arbitraria o la violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos. La primera opción para un Estado es dar o no publicidad, y esa decisión permanece dentro del ámbito de la discrecionalidad estatal. Si decide darla, 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 medio 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" (Considerando 11, e del voto de la mayoría). Es de suma importancia recordar que la libertad de expresión reviste la calidad de derecho fundamental con niveles muy altos de protección en un Estado de derecho. En nuestro sistema, encuentra tutela en los arts. 14 y 32 de la Constitución y en diversos tratados incorporados con jerarquía constitucional, incorporados con la reforma de 1994 en el art. 75, inc. 22.

El Alto Tribunal además dejó claro que "... el comportamiento de la Provincia del Neuquén configura un supuesto de presión que lejos de preservar la integridad del debate público lo puso en riesgo, afectando injustificadamente, de un modo indirecto, la libertad de prensa y el legítimo interés que el diario "Río Negro" y sus lectores tienen en el

comportamiento de los funcionarios políticos de dicha provincia en el ejercicio de sus funciones (Considerando 9, del voto de la mayoría).

La Corte- en concordancia con los razonamientos expuestos- emitió una sentencia exhortativa condenando a la provincia del Neuquén por el retiro de publicidad oficial del diario Río Negro. Ordenó al gobierno provincial que en un plazo de 30 días presente un esquema de distribución de publicidad, que además de no ser discriminatorio, cumpla con los principios expuestos en el fallo. Asimismo, exhortó a la provincia del Neuquén a que en el futuro asigne la publicidad de un modo compatible con la libertad de expresión. (Considerando 11, e del voto de la mayoría)

La resolución de la Corte Suprema se apartó del dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Esteban Righi, que propició el rechazo del amparo entendiendo que "al carecer de normativa que establezca las pautas sobre las cuales realizar el control judicial, la pretensión de la actora dirigida a lograr el dictado de una sentencia que imponga una distribución a su favor por publicidad oficial de acuerdo a los niveles atribuidos en años anteriores, no puede prosperar" (Considerando 12).

Los ministros de la Corte, Doctores Petracchi y Argibay rechazaron la demanda, encontrando fundamento en la doctrina del precedente "Emisiones Platenses S.A." (Considerando 5, del voto de la disidencia). Dijeron que el estándar de la misma es inferior al actual, al exigir no sólo que haya un tratamiento desperejo en materia de distribución de publicidad oficial, con relación a un determinado medio periodístico — como en el presente caso—, sino que a su vez, que esa disparidad de trato debe generar un impacto de entidad suficiente en la economía de dicho medio de comunicación y por último, que la acción gubernamental ha de ser injustificada. También establece la carga probatoria para cada uno de los requisitos anteriormente mencionados; así, la desigualdad de trato publicitario y su impacto en la estabilidad económica del medio periodístico han de ser probados por la parte que los invoca en su favor; mientras que al Estado le corresponde probar las causas justificantes de su conducta. (Considerando 6, del voto de la disidencia de los ministros Petracchi y Argibay). Siguiendo los requisitos mencionados ut supra concluyen que "...aun cuando pueda entenderse probada una reducción en la publicidad oficial que la demandada contrató con el diario "Río Negro" a partir de fines de 2002, no se ha demostrado que dicha disminución fuera apta para producir un

deterioro en la estructura económico financiera de la empresa periodística." (Considerando 7, del voto de la disidencia).

El Doctor Maqueda, también elabora sus argumentos en disidencia. En el Considerando 6 explica que "la restricción estatal o privada al normal despliegue de la actividad de los órganos periodísticos que debe ser evitada mediante una eficaz intervención jurisdiccional consiste en una conducta distinta a la supuesta negativa a brindar propaganda por un precio en dinero. Aquélla afecta el ejercicio mismo de la libertad de expresión en cuanto impide o dificulta directamente la libertad de prensa sea por la censura previa, por impuestos improcedentes o cualesquiera medidas que impidan la exposición de las ideas mientras que la negativa del órgano gubernamental a aportar fondos públicos, en la forma requerida por la recurrente, sólo se enfrenta con la habilidad del empresario de prensa en el ámbito privado, lo cual se encuentra dentro del riesgo propio de ese negocio" Continúa diciendo que la obligación a la que se refiera la Constitución está encaminada a abstenerse de afectar el ejercicio mismo de la libertad de expresión en cuanto impida o dificulte la libertad de prensa, ya sea por la censura previa o por otros motivos (Considerando 6, del voto por la disidencia del ministro Maqueda).

Para finalizar argumentó que "se requiere ante la inexistencia de norma alguna que el Poder Judicial pueda verificar que la decisión administrativa se fundó en una motivación arbitraria destinada a coartar el ejercicio de la libertad de expresión por parte de la empresa periodística." Y agrega que en el presente caso se evidencia una justificación suficiente e independiente del Estado Provincial para distribuir la publicidad oficial en los términos señalados ante la inexistencia de criterios de atribución positiva de distribución de publicidad basada en una ley previa. (Considerando 10 del voto de la disidencia del ministro Maqueda).

Las cuestiones a dilucidar fueron:

- Alcance del Artículo 14 y 32 de la Constitución Nacional y 13 inc. 3 de la Convención Americana.
- Facultad del Estado de dar y retirar publicidad oficial discrecionalmente.
- Necesidad de regular la publicidad oficial.

- La mayoría la forman los votos de los ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Zaffaroni y Fayt (según su voto) e hicieron suyos varios de los fundamentos expuestos por el voto disidente en el caso Emisiones Platenses.

El juez Fayt en su voto, sostuvo que la negativa del Gobierno provincial de otorgar publicidad oficial a un diario local conculcaba la libertad de prensa amparada por los arts. 14 y 32 Constitución Nacional ya que si bien no existe un derecho intrínseco a recibir fondos oficiales por publicidad, cuando el Estado asigna esos recursos de forma discriminatoria se viola el derecho a la libre expresión. Además, el art. 13, inc. 3°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el Estado no puede de manera arbitraria restringir el derecho de expresión en ninguna de sus fases, activa y pasiva. Del mismo modo, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en su principio 13°, dispone que el uso por el Estado de su poder; recursos de la hacienda pública; asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, atentan contra la libertad de expresión y deben estar prohibidos por la ley.

La mayoría dijo que para que los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional se vean afectados, es suficiente con que resulte un tratamiento desperejo en la adjudicación de la pauta y que éste no se encuentre debidamente justificado, tal como se verifica en este caso. El Doctor Fayt agregó que no resulta indispensable acreditar una finalidad persecutoria de parte del gobierno, resultando suficiente un trato discriminatorio que no se encuentre debidamente justificado.

En cuanto a la facultado de otorgar y quitar publicidad oficial discrecionalmente- retomando lo dicho en "Emisiones Platenses S.A."- la Corte en su voto mayoritario remarcó que si bien no existe un derecho subjetivo por parte de los medios a obtener publicidad oficial, al mismo tiempo el Estado no puede asignar los recursos por publicidad de manera arbitraria, en base a criterios irrazonables ya que los mismos deben ser neutros en relación con los puntos de vista del medio .

Tanto en el voto de la mayoría y de la minoría, como en el del Doctor Fayt los jueces destacaron que, salvo disposición legal, no hay derecho para los medios de prensa para demandar publicidad oficial, ni obligación del Estado para contratarla con ellos. Sin embargo -tomando lo dicho por la disidencia de los jueces Fayt, Petracchi y Bossert en Emisiones Platenses- la mayoría señaló que no puede afirmarse que el silencio del

legislador al establecer pautas para la elección de los periódicos destinatarios de la propaganda oficial, derive en una suerte de facultad ilimitada del Estado local.

Los jueces integrantes de la mayoría estimaron procedente la acción porque consideraron que se había acreditado: 1) una supresión o reducción sustancial de la publicidad oficial a cero; 2) ausencia de motivos razonables en la decisión gubernamental; 3) ejercicio irrazonable de facultades discrecionales; 4) manipulación discriminatoria de la publicidad; 5) inexistencia del mantenimiento de pautas mínimas generales por el Estado; 6) empleo de la publicidad como medio indirecto para afectar la libertad de expresión; 7) violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos. (Badeni, 2007)

- El Doctor Maqueda en su voto por la disidencia, dijo que los medios de prensa no tienen derecho a reclamar la subvención de publicidad por el Estado y que tal potestad solamente podría resultar de una ley ya que corresponde a la legislación elegir, determinar y ponderar los fines de conveniencia política, social y económica que entienda adecuado al órgano legislativo.

Pero, aunque no exista la ley, Maqueda estima que el reclamo sería viable si el accionante prueba: 1) un tratamiento despajeado en la reducción o cesación de la publicidad oficial; 2) que la reducción o cesación afecte la economía del medio; 3) relación de causalidad entre la difusión de la noticia y el acto estatal; 4) intencionalidad gubernamental para usar instrumentalmente la distribución de publicidad oficial; 5) ausencia de justificación motivada para la cesación o reducción. (Badeni, 2007)

Maqueda consideró, al igual que el Procurador General de la Nación en su dictamen, que no se encontraba acreditada afectación o restricción con ilegalidad manifiesta a los derechos y garantías constitucionales de la actora (art. 43 Constitución Nacional) ya que no se demostró la existencia de una ley que impusiera al gobierno provincial el deber de ampliar el marco de la libertad de prensa mediante la distribución de la publicidad oficial.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia: “Editorial Perfil S.A Y Otros C/ E.N – Jefatura De Gabinete De Ministros”²⁷

En el fallo más reciente de la Corte (2011) la empresa periodística "Editorial Perfil S.A" y "Diario Perfil S.A. -al considerar que su exclusión en el reparto de la publicidad oficial desde el año 2003 se relacionaba con la línea editorial adoptada-promovieron en 2006 “acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional -Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros- “con el objeto que se ordene a esa autoridad el cese inmediato de la política discriminatoria que se lleva a cabo contra la demandante, consistente en excluir de la pauta publicitaria oficial a las revistas "Noticias" y "Fortuna" -editadas por la primera de las empresas mencionadas- y al diario "Perfil", editado por la segunda” (Considerando 1, primer párrafo).

En febrero de 2008, el juez de primera instancia resolvió en contra de lo solicitado por el diario Perfil. El fallo fue apelado y el 10 de febrero de 2009, la sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal dictaminó que el Poder Ejecutivo Nacional violó la libertad de expresión al excluir de la pauta oficial a publicaciones de la Editorial Perfil en castigo por no ser "afectas al gobierno de turno". De este modo, los magistrados revocaron el fallo de primera instancia y ordenaron al Estado "...que en el término de quince días disponga la distribución de publicidad oficial en las distintas publicaciones de la editorial amparista, respetando un equilibrio razonable con aquéllas de análogas características" (Considerando 3, fs. 362/365). Se basaron -en lo sustancial- en la doctrina sentada por la Corte en el caso "Editorial Río Negro S.A." (Fallos: 330:3908) y en la interpretación dada por el Tribunal al principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Ley Fundamental (Considerando 3)

Acto seguido, el Gobierno Nacional apeló el fallo de la Cámara por medio de la presentación de un recurso extraordinario el 24 de febrero de 2009.

La parte actora -fundando su pretensión en los artículos 14, 16, 17, 19, 28, 29, 31, 32, 43 y 75 de la Constitución Nacional, en los artículos 1, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los artículos 2, 3, 19 y 26 del Pacto

²⁷ C.S.J.N “ Editorial Perfil S.A. y otro c. E.N. —Jefatura Gabinete de Ministros -SMC (2011)

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Peticionaron que se declare la “ilegitimidad manifiesta y antijurídica de la conducta del Estado demandado, configurada por el abuso de la facultad discrecional del Poder Ejecutivo de la Nación en el manejo de los fondos públicos destinados a la contratación de publicidad oficial para, de esa manera, censurar indirectamente a la revista "Noticias" y al diario “Perfil”. Además, querían “que se ordene -dentro del ámbito de la administración pública nacional- el cese de toda persecución o exclusión de la información de que eran objeto los periodistas y fotógrafos de esas publicaciones” (Considerando 1, fs. 2/24).

Declararon que el Gobierno Nacional “pretendía claramente utilizar la publicidad oficial como un "subsidio encubierto", a fin de premiar o castigar las posturas más complacientes o más críticas sin una justificación técnica clara y que, por lo tanto, incurría en discriminación ideológica” y que “en ejecución de esa política el gobierno nacional, de modo arbitrario y discriminatorio, ha excluido de la pauta publicitaria a todas las publicaciones de propiedad de las empresas actoras” (Considerando 1)

Señalaron que la conducta tomada por el Estado “contrasta con el significativo incremento en materia de asignación de publicidad oficial a otros medios de comunicación de análogas características y constituye una muestra clara y concluyente de que existe una decisión política de estrangular económicamente al "Diario Perfil" y a la revista "Noticias", como un modo de sancionar a las reclamantes por su línea editorial independiente e, indirectamente, de restringir la libertad de expresión”. (Considerando 1).

El Estado Nacional desconoció que se estuviera en presencia de una cuestión justiciable y “cuestionó que la rama judicial pueda interferir en el ejercicio de una atribución de naturaleza” (Considerando 2). Resaltó que el manejo discrecional de la pauta publicitaria “ha sido puesta en manos del poder administrador, frente a la ausencia de normas que establezcan criterios concretos para la distribución de la publicidad la cual debiera ajustarse el Estado Nacional” y que “admitir la posibilidad de revisar judicialmente esos criterios que son de resorte exclusivo del poder administrador, importaría una clara intromisión del Poder Judicial en la esfera de las atribuciones asignadas al departamento ejecutivo, máxime frente a la ausencia de toda demostración de que se estuviera en presencia de una "ilegitimidad manifiesta". (Considerando 2).

El Estado argumentó que “el Poder Ejecutivo Nacional distribuye la publicidad oficial sobre la base de criterios discrecionales que en modo alguno resultan irrazonables, ya que se orientan a difundir los actos de gobierno e informar a la mayor cantidad de ciudadanos a través de distintos medios nacionales masivos, teniendo en cuenta –entre otros aspectos- el público consumidor de cada uno de ellos, su periodicidad y los objetivos del mensaje publicitario”.

Por último dijo que las actoras pretendían a través de esto “tener derecho a una subvención tácita y que esa conducta implicaba sustituir el riesgo empresario y transferirlo al Estado en aras de la libertad de prensa. Tomaron los argumentos del pronunciamiento de la Corte en "Emisiones Platenses S.A." (Fallos: 320:1191) y el dictamen del Procurador General de la Nación en la causa "Editorial Río Negro S.A." (Fallos: 330:3908) que había abordado en línea con la postura propiciada la cuestión concerniente a la afectación de la libertad de expresión por parte del Estado como consecuencia de la distribución de la publicidad oficial” (Considerando 2)

La Corte Suprema de Justicia dijo que los antecedentes relacionados dan lugar a cuestiones que son sustancialmente análogas a las examinadas y decididas por el Alto Tribunal en la causa "Editorial Río Negro S.A." (Fallos: 330:3908). El Doctor Maqueda en su voto reafirma la postura de la Corte diciendo que “el Estado demandado —si bien enuncia en su recurso extraordinario que distribuye la publicidad entre los medios de prensa de manera razonable— no ha aportado ningún elemento en ese sentido, que permita comprender los criterios, o las pautas objetivas que ha delineado para distribuir la publicidad oficial y que podrían justificar de alguna manera, en el sub lite, la situación desventajosa en que se encuentra la Editorial Perfil S.A. En estos términos, concluyó que se han configurado los requisitos que habilitan la procedencia de la acción intentada por la actora en materia de distribución discriminatoria de la publicidad oficial” (Considerando 6)

El 19 de noviembre de 2007, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) presentó un escrito en calidad de *amicus curiae* argumentando que la regulación de la publicidad oficial vigente resultaba contraria al derecho a la libre expresión y al principio de legalidad, y que la exclusión de la Editorial Perfil de su reparto constituye una forma de censura indirecta.

En este fallo la cuestión planteada era similar a la del caso “Editorial Río Negro c. Provincia de Neuquen”, aunque como señalan los Doctores Argibay Petracchi en su voto, en el último caso se retiró abruptamente la publicidad oficial de el diario como castigo o represalia por haber publicado un artículo que implicaba y criticaba al Gobernador Sobisch. La situación difiere en que Editorial Perfil, al momento de iniciar el amparo, nunca había recibido publicidad de los actos del Gobierno Nacional.

En el fallo se remite también a algunos de los fundamentos que fueron expuestos por la disidencia (Doctores Bossert, Petracchi y Fayt) en Emisiones Platenses SA, en el cual destacan que la falta de regulación en materia de publicidad oficial, no da a lugar a que el Gobierno de turno otorgue de manera arbitraria y discrecional a algunos medios en concepto de premio, y a otros no en concepto de castigo.

Esta mecanismo de adjudicación afecta ampliamente al derecho a la libre expresión de los artículos 14, 16 y 32 de la Constitución Nacional, y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

El Doctor Maqueda, apartándose de su voto en el fallo Río Negro, afirma que en estos autos quedó acreditado que el Estado Nacional demandado no aportó ningún elemento de prueba que permita comprender los criterios, o las pautas objetivas para distribuir la publicidad oficial.

EL CONTROL DE LA JUSTICIA EN LA ADJUDICACIÓN DE LA PAUTA OFICIAL

El rol de la justicia en el manejo de la pauta publicitaria

El rol de la Justicia ante la falta de un marco legal adecuado, ha sido importante en los últimos años. La Corte ha fijado estándares respecto de la discrecionalidad en los casos Editorial *Perfil*, en *Editorial Río Negro* y en *Emisiones Platenses*. Es sin duda más difícil la tarea judicial ante la ausencia de criterios fijados legislativamente, pero esa barrera es superada al sostener que la falta de régimen normativo no es excusa para la inacción judicial. Estos fallos son una llamada de atención para que el Congreso de la Nación, cada Legislatura Provincial y eventualmente cada Concejo Deliberante

Municipal regulen por ley y ordenanza pautas objetivas y públicas a fin de tener un acabado conocimiento de cómo deben distribuirse fondos públicos destinados a anunciar actos de gobierno a través de los medios de prensa.

La Constitución Nacional brinda hoy -sin necesidad de mayores precisiones normativas- herramientas suficientes para dar enmascarar la gran mayoría de la propaganda política que hoy se disfraza de publicidad oficial. No se puede dejar a un lado el avasallamiento constante a la libertad de expresión por la falta de reglamentación. Se debe tener en cuenta que se está afectando a derechos fundamentales como el de la igualdad y acceso a la información y a principios como el de razonabilidad, al republicano, al principio de legalidad y división de poderes.

CONCLUSIONES PARCIALES

Las últimas decisiones e importantes avances de la Corte en materia de otorgamiento de Pauta Oficial es señal de que se avecinan nuevos desafíos para la Justicia en el control de la misma.

El valor de estos fallos radica justamente en que el Alto Tribunal ha delineado algunas pautas aplicables a la publicidad oficial, válidas para todos los gobiernos (actuales o futuros) de todas las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y, fundamentalmente, para el propio gobierno nacional. Éstos deberán atenerse a dichas pautas para que no se configure una lesión a la libertad de expresión, por la que podrán ser demandados por cualquier medio que se encuentre injustificadamente privado de propaganda oficial y por lo tanto en situación de desventaja.

La Corte, en concordancia con estándares internacionales ha dejado asentado que no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad, pero, una vez que el Estado asigna estos recursos, si lo hace en forma discriminatoria estará violando el derecho fundamental a la libertad de expresión.

CAPÍTULO X

El presente capítulo pretende dar sugerencias a cerca de cómo debería abordarse la publicidad oficial en Argentina. Para eso, se mostrarán alguno de los proyectos legislativos acercados por diferentes partidos políticos y las recomendaciones hechas por la Asociación de Derechos Civiles (ADC) que deben tenerse a consideración al momento de legislar en ésta materia.

SITUACIÓN GENERAL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN ARGENTINA

Al cambiar la infraestructura del espacio público, los medios de prensa quedaron instalados, hasta nuestro tiempo, en un sitio privilegiado del que nadie pudo desalojarlos, aunque tanto los gobernantes como otros grupos de poder intentaron incansablemente diluir ese poder o apropiárselo.

Manuel Mora y Araujo

Situación actual de la pauta publicitaria

La falta de una ley que la regule a nivel nacional, provincial y local; el uso discrecional y arbitrario de la misma; y la carencia de un procedimiento vinculado a la producción, asignación, contratación y control, afecta gravemente a la libertad de expresión- considerada derecho fundamental- pilar de un Estado democrático. Esta situación genera un ambiente propicio para que la Publicidad Oficial pueda ser utilizada políticamente para interferir con la libertad e independencia de los medios y periodistas; y utilizar mecanismo adjudicatario según la voluntad de los distintos funcionarios a cargo.

Recordemos que la publicidad es el medio por el cual el gobierno en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), sus instituciones y entes antárticos informan sobre los actos y comunican cuestiones de interés público. La Pauta Oficial debe cumplir

con requisitos mínimos como garantizar el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y el acceso a la información pública; dar a conocer los servicios, políticas públicas y los programas gubernamentales y promover la participación de la ciudadanía.

La situación en Argentina es alarmante. A pesar de que desde 2006 se han presentado numerosos proyectos con la finalidad de legislar la pauta oficial, ninguno de ellos llegó a ser tratado en las cámaras del Congreso.

RECOMENDACIONES PARA LEGISLAR LA PUBLICIDAD OFICIAL

¿Qué debe tenerse en cuenta a la hora de legislar?

La ADC- que desde hace años investiga a cerca del fenómeno de la censura indirecta y la pauta oficial- ha realizado (“Principios Básicos para la Regulación de la Publicidad Oficial”) una serie de recomendaciones a tener en cuenta a la hora redactar una ley:

- **Objetivo de la Publicidad Oficial:** La publicidad debe entenderse como un medio de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. La misma debe ser necesaria, útil, y relevante para el debate público y debe tener como finalidad difundir programas, políticas, servicios, estimular la participación de la sociedad, informar y promover el ejercicio de los derechos de la población.

La pauta oficial no debe promover los intereses de los partidos ni del gobierno, como tampoco destacar logros de gestión. Además, no debe funcionar como un mecanismo de subsidio, de sostenimiento económico de los medios de comunicación. (ADC, 2006, págs. 15-17)

- **Distribución no discrecional:** La distribución de la pauta debe basarse en mecanismos claros y transparentes para que no sea utilizada como un medio para premiar o castigar a los medios. La misma debe estar justificada por la existencia de campañas publicitarias que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación, evitando así la sospecha de favoritismos políticos, y evitar actos de corrupción.

De acuerdo al Informe de 2003 de la Relatoría para la Libertad de Expresión, “no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el

Estado asigna estos recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión. Un Estado podría negarle a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios con base en criterios discriminatorios”. Continúa diciendo que una decisión no discriminatoria es aquella que se basa “en criterios (...) que son neutros en relación con los puntos de vista del medio”, por lo que la distribución de la pauta no puede utilizarse como herramienta de presión, a fin de recompensar o castigar a los medios en función del contenido de sus expresiones.

Para que el mecanismo de otorgamiento cumpla con la finalidad de la pauta, se debe realizar una adecuada planificación presupuestaria de las campañas publicitarias anualmente o dos veces al año. Las mismas deben justificar el porqué, los fondos públicos que se van a destinar y deben permitir el control público. Además, tiene que responder a criterios objetivos de adjudicación tales como: el perfil del medio y el público al que va destinada la campaña (perfil socioeconómico, etario y de género, cobertura geográfica, etc.); los precios (que no pueden ser superiores a los que pagan los anunciantes privados); la circulación para los medios gráficos o audiencia en el caso de televisión, radio e Internet (usando datos de circulación confiables e independientes), entre otros.

Para favorecer a la no discrecionalidad en la adjudicación de la pauta debe ser otorgada través de procesos competitivos, abiertos, transparentes, públicos y flexibles. Para elegir a las agencias de publicidad y otros contratistas involucrados en el proceso de producción o distribución deben seguirse reglas de licitación pública y transparencia. La contratación directa de proveedores únicos sólo se debe reservar para casos de emergencia y extrema urgencia. Además, los medios que quieran recibir publicidad estatal deberían estar inscriptos en un registro público. (ADC, 2006, págs. 18-23)

- **Descentralización del manejo de la Pauta Publicitaria:** La responsabilidad por el manejo y en particular la asignación debe depender no solo de las decisiones que tome el secretario de medios (dependiente del gobierno) sino también de organismos y funcionarios técnicos. Cuando la adjudicación solo depende un funcionario público que responde al Poder Ejecutivo, se está dando lugar a la discrecionalidad y el favoritismo.

Sería conveniente que organismos o funcionarios técnicos estén a cargo de la planificación, definición de las campañas, la contratación de las agencias de publicidad y la colocación de las publicidades a pedido de los diferentes organismos y secretarías del gobierno. Es importante que éstos funcionarios especializados tengan asegurada su permanencia y estabilidad y que no dependan de los vaivenes de los gobiernos de turno. (ADC, 2006, págs. 24-25)

•**Transparencia:** Para que los gastos efectuados en publicidad oficial sean públicos y respondan al principio de transparencia, se debe garantizar el fácil acceso a esta información por parte del público en general.

El procedimiento utilizado, los presupuestos aprobados, los gastos efectuados en publicidad, los criterios utilizados para asignar contratos respectivos y datos precisos sobre cada campaña, deben publicarse por internet permitiendo así el acceso a cualquier ciudadano. El proceso de contratación de la pauta- llamado a licitaciones, monto, selección de ganadores- debe publicarse en los boletines oficiales y en sitios web de libre acceso al público. Además, cualquier persona debería poder acceder a la información sobre los contratos a través de pedidos puntuales a los organismos correspondientes, de acuerdo a las normas que rigen el derecho a la información pública.

Otra recomendación para lograr mayor efectividad de las campañas publicitarias es la evaluación técnica post campaña. La finalidad de esto es medir los resultados y ver si se cumplió con el objetivo de dar información a la sociedad que responda al interés público. (ADC, 2006, págs. 26-29)

• **Control externo adecuado:** Como los gobiernos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad los gastos efectuados y el modo en el que son empleados los recursos de publicidad oficial, se debe contar con mecanismos claros de control.

Primero, el control debe provenir de los organismos del gobierno dependientes del poder legislativo, como el Tribunal de Cuentas (municipal y provincial) y la Auditoría General de la Nación. A esta auditoría interna, debería agregarse la proveniente de un organismo independiente integrados por distintos sectores como: ONG, universidades, la defensoría del pueblo, cámaras de profesionales, permitiendo así una mirada externa y más objetiva, no dependiente solo de organismos públicos. (ADC, 2006, págs. 30-31)

Sin duda, como venimos reiterando, una de las formas más habituales de afectar el derecho a la libertad de expresión es la que se configura a través de la distribución de la propaganda oficial que hacen los gobiernos y es una forma de restricción sutil que implica una situación clara y concreta de censura indirecta.. Tener en cuenta estos puntos analizados a la hora de legislar la pauta oficial traería como resultado un sistema adjudicatario transparente, objetivo, que cumpla con la finalidad de comunicación Estado-Ciudadanía. La confianza en el manejo de los fondos públicos, vine de la mano de la publicidad de los actos de gobierno y del control realizado por diferentes órganos externos e internos. Consideramos que es menester legislar la Pauta Oficial en Argentina, y superar así uno de los grandes trabas a la libertad de expresión.

PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS

Propuestas de los legisladores para regular la pauta oficial

Una ley que regule la distribución de publicidad oficial resulta impostergable para avanzar en la promoción de la libertad de expresión en el país, en línea con otras reformas normativas importantes que debe llevar a cabo el Congreso. A lo largo del 2006, la Unión Cívica Radical y el PRO presentaron ante la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados diferentes proyectos de regulación para que sean tratados y estudiados.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo sobre los proyectos de Bertol y Pinedo (Expte. 2999-D-2006), Jerez (Expte. 2707-D-2007) y Giudici, Baragiola, Lozano, Tate y Hernández (Expte. 3761-D-2006). Los mismos, salvando sus diferencias, responden a los principios básicos que debe tener una legislación para que se garantice la transparencia, se reduzca la discrecionalidad y se favorezca el control en el manejo de los fondos públicos destinados a publicidad.

Proyectos de ley de regulación de la publicidad oficial²⁸

Legisladores	Giudici (UCR), Baragiola (UCR), Lozano (Emancipación y Justicia), Tate (UCR), Hernández (UCR) (Expte 3761-D-2006)	Bertol (PRO), Pinedo (PRO) (Expte 2999-D-2006)	Jerez (PRO) (Expte 2707-D-2006)
Autoridad de aplicación	Télam Sociedad del Estado	Télam Sociedad del Estado	Secretaría de Medios de la Nación
Organismos comprendidos		a) Poder Legislativo de la Nación, b) Poder Judicial de la Nación, c) Consejo de la Magistratura, d) Ministerio Público, e) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social, f) Empresas y Sociedades del Estado, g) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, h) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.	Administración pública nacional central, descentralizada y entes autárquicos.
Definición de publicidad oficial	“Toda forma de comunicación, anuncio o aviso, de carácter general o particular, nacional o regionalizado, que utiliza el gobierno nacional para difundir las acciones de interés comunitario y los actos de los diferentes entes u organismos oficiales”.	“Todo aviso, comunicación o anuncio expresado a través de cualquier medio de comunicación, en cualquier soporte, dispuesto por alguno de los organismos del artículo 4º”. También divide a la información en de carácter general, particular y regional según si se orienta a un segmento en concreto.	“Toda comunicación gubernamental realizada por la administración pública nacional central, descentralizada y entes autárquicos, a través de medios oficiales o pertenecientes al sector privado”.
Principios	La publicidad oficial será distribuida en forma transparente, justa y equitativa, entre los diferentes medios, garantizando la libertad de prensa y el pluralismo informativo.	Establece que la información será difundida de modo eficaz para llegar a destinatarios definidos en forma objetiva, respetando la pluralidad de medios mediante una asignación transparente y no discriminatoria y a los mejores precios disponibles.	Establece que los principios de razonabilidad y transparencia deben regir la adjudicación de la publicidad oficial.

²⁸ ADC “Comentario sobre proyectos de ley de regulación de la publicidad oficial” Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2007)

<p>Criterios de Asignación y procesos de contratación</p>	<p>Se deberá tener en cuenta:</p> <p>a) La pertinencia del mensaje,</p> <p>b) Competencia y adecuación del medio a la normativa vigente.</p> <p>c) Ubicación territorial del medio.</p> <p>d) Zona de influencia del medio.</p> <p>e) Características y número de receptores.</p>	<p>Se deberá tener en cuenta:</p> <p>a) El objetivo del mensaje,</p> <p>b) Destinatarios del mensaje, contemplando el acceso que los mismos tienen a los medios de comunicación.</p> <p>c) Carácter general, particular o regional de la Información Pública,</p> <p>d) Tipo de medio de comunicación sugerido, gráfico, radiofónico, televisivo o de Internet.</p> <p>Antes de asignar publicidad oficial a un medio en particular, se deberá ofrecer mediante notificación electrónica a los demás medios con cobertura semejante la posibilidad de igualar precio para la asignación a ellos, en conjunto, del 50 por ciento de la pauta publicitaria prevista.</p>	<p>Establece que la publicidad no podrá tener un costo superior a lo que paga el sector privado por similar producto en el mercado y ajusta la asignación de fondos a principios generales de razonabilidad y transparencia.</p> <p>No fija criterios específicos para la asignación.</p> <p>No fija criterios específicos sobre el mecanismo de contratación.</p>
<p>Fines</p>	<p>La distribución deberá tener por finalidad garantizar la libertad de prensa y el pluralismo informativo.</p>	<p>Deberá tener por objeto difundir contenidos relativos a:</p> <p>a) Derechos y obligaciones de los ciudadanos; b) Consultas públicas; c) Programas de gobierno; d) Condiciones o requerimientos de licitaciones f) Medidas en emergencias públicas; g) Publicidad relacionada en forma directa con el objeto social de las sociedades controladas por el Estado.</p>	<p>El objeto de la publicidad oficial es garantizar el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información pública.</p>
<p>Prohibiciones y veda en época electoral</p>	<p>No contiene previsiones sobre este punto.</p>	<p>No contiene previsiones sobre este punto.</p>	<p>Establece que no se podrá contratar espacios en los medios de comunicación en el periodo comprendido entre la convocatoria a una elección nacional y el día de la votación, excepto situaciones de emergencia.</p>
<p>Registro de Medios de Comunicación</p>	<p>Prevé que en el registro se deberá incluir la identificación de la zona de influencia, del tipo de contrato, duración del contrato, monto del contrato.</p> <p>Prevé que sea de acceso público.</p>	<p>El registro deberá contener los usuarios reales y potenciales, el ámbito geográfico de cobertura y la cotización anual de precios para por unidad de tiempo o centímetro cuadrado. Además prevé que consten datos sociales y datos que permitan la notificación electrónica a los medios de comunicación.</p>	<p>Se deberán inscribir en él todos los medios de comunicación que deseen recibir publicidad oficial. Sólo esos medios podrán ser contratados.</p> <p>No establece pautas para el registro.</p>

En 2010 se reactivó la discusión sobre los proyectos de ley. Unos diez proyectos de ley poseen estado parlamentario, como por ejemplo el Proyecto de: Giudici, Baragiola y otros (15-D-2008), Bertol y Pinedo (812-D-2008), Naidenoff y Marino (S-1553-2008), Negre de Alonso y Rodríguez Saá (S-2292-2008), Albo, Roldán y otros (4328-D-2009), entre otros. Las iniciativas proponen

que el reparto de la publicidad oficial esté a cargo de un organismo autónomo, cuyas autoridades sean elegidas por concurso y con acuerdo del Senado y que cuenten con estabilidad en el cargo. Ese organismo, a su vez, estará supervisado por una comisión bicameral del Congreso, además (establecen), criterios objetivos para el reparto de la publicidad entre los diferentes medios de comunicación. Uno de ellos, la pertinencia entre el objetivo de la campaña y la zona de influencia y capacidad de penetración del medio elegido. Otro, la cantidad de producción propia elaborada por esos medios (Sued, 2010)

Los proyectos de ley desarrollaron los siguientes aspectos:

- 1) Definición de publicidad oficial
- 2) Fines y prohibiciones
- 3) Publicidad oficial y propaganda electoral
- 4) Planificación que incluya un informe anual sobre el plan de distribución de la publicidad previo a su ejecución
- 5) Criterios y procedimientos de asignación, que deben ser claros y transparentes
- 6) Registro de medios de comunicación
- 7) Transparencia y
- 8) Control externo adecuado

Consideramos que constituye un avance que el Congreso de la Nación inicie el tratamiento de proyectos de regulación de pauta oficial, y creemos que resulta necesario enriquecer el debate con la opinión de distintos sectores: con la ciudadanía, con asociaciones civiles y entre los partidos políticos. Sin embargo, a dos años de las propuestas el parlamento aún no ha tratado el tema en las cámaras y la publicidad oficial sigue sujeta a los caprichos y conveniencias de los gobiernos de turno.

CONCLUSIONES PARCIALES

Existen distintos proyectos esperando a ser tratados por el congreso nacional teniendo en cuenta que la contratación de la pauta oficial aparece hoy signada por la discrecionalidad en todos sus aspectos. No sólo en torno de cuáles son los medios destinatarios de esa pauta, sino también en cuanto al procedimiento que debe seguirse para concretar la contratación.

Mientras la ley no exista, no existirán los órganos con competencia para controlar y ejecutar el gasto en pauta publicitaria del estado, ni existirán los criterios a los que deba ajustarse el gasto, a los que puedan acudir los jueces en el control judicial en el caso concreto.

CAPÍTULO XI

CONCLUSION FINAL

Para finalizar el trabajo, se resaltarán algunos de los conceptos que se desarrollaron a lo largo del TFG para así poder abordar la conclusión que pretende armar los resultados a los que se llegaron después del arduo e interesante trabajo de investigación.

¿Qué es la libertad de expresión? La libertad de expresión es una de las bases de los derechos y las libertades democráticas. Recordemos que el artículo 14 de la Constitución Nacional Argentina, reza lo siguiente: “- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa...”. Además se encuentra contemplado en los artículos 28 y 32 de la CN. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos- receptado en nuestra constitución por el artículo 75 inc 22- protege el derecho de todo ser humano a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, como así también prohíbe la restricción de este derecho por vías o medios indirectos tales como por ejemplo: el abuso de la autoridad oficial o de particulares en el suministro de papel para periódicos, otorgamiento de licencias radioeléctricas, entre otros.

Estos preceptos constitucionales- que establecen un derecho fundamental y una garantía a la libertad de expresión y al derecho de los ciudadanos a una información transparente y veraz- se ven gravemente afectados por la asignación arbitraria y discrecional de la publicidad oficial a los medios de prensa escrita, por la falta de transparencia en el otorgamiento de las mismas y por las lagunas presentes en su regulación. Esto, configura una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

¿Para qué sirve la publicidad oficial? La Publicidad Oficial- considerada como toda comunicación gubernamental realizada por la administración pública nacional central, descentralizada y entes autárquicos, a través de medios oficiales o pertenecientes al sector privado- funciona como un mecanismo de comunicación entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, de acuerdo a la forma en la que se la utilice, se estará cumpliendo o no con el objetivo de transmitir a la sociedad información veraz y transparente de los actos de gobierno y que responda al interés público.

¿Bajo qué supuestos se da la censura indirecta? En las democracias establecidas, es impensable o difícil aplicar la censura grosera y la persecución física, por lo que el otorgamiento de publicidad estatal suele ser un instrumento privilegiado de los gobiernos para acallar las críticas. La utilización de la publicidad oficial con fines propagandísticos, la asignación discrecional de publicidad oficial a medios favoritos y aliados políticos, el uso indebido de la pauta para condicionar contenidos, son algunos ejemplos de censura indirecta. Cada una de éstas acciones

minan las bases sobre las que asienta la prensa, que sigue siendo condición necesaria para un gobierno libre y el medio de información más apto y eficiente para orientar y aun formar una opinión pública vigorosa, atenta a la actividad del gobierno y que actúa, en la práctica, como un medio de contralor de las instituciones y sus hombres y rinde un servicio de inestimable valor afianzando la salud del sistema y las instituciones republicanas(Considerando 24º, del voto de la disidencia Emisiones Platenses)²⁹

Las presiones a medios de comunicación y periodistas ejercidas mediante la asignación o el retiro de pauta publicitaria estatal han cobrado especial notoriedad pública en nuestro país en los últimos años. Aunque no se trata de un mecanismo novedoso de interferencia del gobierno, la existencia de casos judiciales y el aumento de denuncias referidos al tema –tanto a nivel provincial como nacional- han colocado a la publicidad oficial en el centro de un debate que tiene por eje la relación del gobierno con los medios de comunicación y por núcleo, la libertad de expresión de todas las personas.

La asignación discrecional –con finalidad de castigar o premiar a los medios de prensa- de los gobiernos de turno, corrompe los derechos fundamentales y no permite que el Estado se nutra de pluralidad de voces que enriquezcan el debate y la participación activa de la ciudadanía en la vida política y social de la Argentina. A través de este mecanismo, se pretende lograr que los medios de comunicación omitan tratar o referirse a determinados temas de interés público o, por el contrario, resalten en sus publicaciones las bondades del accionar del Gobierno de turno, atentando contra el derecho de la opinión pública a recibir información como así también el derecho de investigar y difundir que tiene la prensa.

²⁹ C.S.J.N "Emisiones Platenses S.A. s/amparo" Fallos 320(2):1191(1997)

Muchas cosas favorecen en Argentina para que este fenómeno de censura indirecta se realice con éxito. Hablamos de un país carente de una legislación uniforme, que, con criterios objetivos establezca pautas a las que someterse a la hora de otorgar publicidad oficial a los diferentes medios de comunicación y de una justicia que recientemente está empezando a ejercer un control sobre la correcta adjudicación de la misma.

La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado a cerca de este tema reiteradas veces. Los recientes fallos: “Emisiones Platenses c/ Provincia de la Pampa”, “Editorial Río Negro c. Provincia de Neuquén”, “Editorial Perfil S.A. y otro v. Estado Nacional” Secretaría de Medios de Comunicación”, entre otros, han sacado a relucir los constantes avances de los gobiernos oficialistas sobre el derecho a la libertad de expresión e información y la necesidad de la intervención de la justicia para equilibrar el desequilibrio de poderes que termina afectando las garantías constitucionales.

Para establecer el impacto de este tipo de patrocinio sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación, son necesarias reglas más claras en la relación entre los medios de comunicación, el gobierno y la financiación. Varias propuestas para mejorar la sustentabilidad y la independencia de los medios de comunicación han sido presentadas por expertos y organizaciones de la sociedad civil. Ahora solo queda responder a ese llamado de la sociedad y legislar en materia de pauta oficial

¿Cuál es la situación actual en Argentina? El actual Gobierno hace años que emplea la pauta publicitaria oficial como herramienta de presión sobre la prensa independiente. La Asociación por los Derechos Civiles ha sostenido reiteradas veces que el Gobierno argentino abusa sistemáticamente de sus facultades en materia de publicidad, lo que incluye la asignación excesiva de pauta a favor de medios afines y su retiro o denegación como represalia a coberturas críticas. La situación se viene agravando, nada ha cambiado y esta forma de censura indirecta o sutil que afecta a la libertad de prensa y de expresión sigue vigente.

Los números de la publicidad oficial son a veces un misterio, sobre todo, en materia de ejecución. La falta de información precisa tiene una explicación tan simple como polémica: la negativa del Gobierno Nacional de entregar información clara y detallada de cómo se reparte la publicidad oficial. El déficit ya no es sólo atribuible a la Jefatura de Gabinete, sino también a otras dependencias del Estado que en los últimos

tiempos restringieron al máximo el acceso a datos fundamentales para el control de la gestión de gobierno. (Bullrich, 2011)

Según un estudio privado, la pauta oficial en medios gráficos (diarios y revistas) creció en el primer cuatrimestre de este año 87% respecto de igual período del año anterior: pasó de 70 millones de pesos a 130 millones de inversión bruta (es decir, sin considerar eventuales descuentos sobre las tarifas publicadas). Y, como sucede desde hace algunos años, el reparto volvió a privilegiar a las empresas periodísticas afines a la Casa Rosada, o a la competencia de aquellas que se muestran independientes de la gestión del actual gobierno de Cristina Kirchner (Cetrizz, 2012)

El panorama se vuelve aún peor: los jóvenes de la Juventud Krichnerista, “La Cándida” tomaron el control de la distribución de la pauta oficial en diarios, revistas, radios y canales de televisión de todo el país. Hernán Reibel Maier pasó a ser supervisor de la nueva estructura juvenil que se conformó para controlar la publicación y el pago de los avisos del Gobierno. Reibel tiene ahora la misión de supervisar la distribución de la creciente pauta publicitaria estatal que, según cálculos de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), alcanzó los \$1.490 millones de pesos en 2011. Y es así porque desde hace poco más de un año los avisos de todos los organismos del Estado deben pasar por la ventanilla de la Secretaría de Medios. Para monitorear la emisión efectiva de esos avisos y garantizar que el mensaje periodístico de los medios favorecidos sintonice con el discurso oficial, la subsecretaría contrató más de 40 jóvenes camporistas en los últimos meses. (Mindez, 2012)

Fijémonos: el manejo publicitario, su contenido y los fondos públicos utilizados están en manos de los más altos funcionarios del gobierno y de un grupo de jóvenes inexpertos que utilizan este medio para presionar a los medios e influir sobre ellos. Un grupo de jóvenes que hace poner a sus pies a todo un sistema de comunicación. Un grupo de jóvenes que responde a órdenes del Gobierno Nacional y actúa en su consecuencia.

En la actualidad muchos medios periodísticos son discriminados en la distribución de la pauta oficial por parte del Gobierno nacional, provincial y municipal. Entre ellos, a nivel nacional, se encuentran las editoriales Perfil, La Nación y Clarín, medios críticos al gobierno que perciben menos de lo que deberían considerando su posición en el mercado y el público al que llegan. Esta conducta arbitraria continúa a pesar de las numerosas decisiones judiciales que la condenaron, como en diario Perfil y Río Negro. Esta conducta estatal no sólo es inconstitucional porque importa una censura

indirecta y una afectación a la libertad de expresión, sino también porque al desconocer la fuerza legal de una sentencia de la Corte Suprema de la Nación, vulnera el principio de separación de poderes propio de nuestra República. (Cassagne, 2012)

No existe ley clara y precisa en ninguno de las esferas de gobierno, no se escucha a la justicia y los Gobiernos nacionales, provinciales y municipales tienen total manejo de la pauta publicitaria sin control de ningún órgano interno y externo.

¿Hacia dónde vamos?

Encontramos que cada vez tenemos más presidencialismo y menos Estado; que asistimos al gobierno comunicador obsesionado por lo mediático como estrategia política para dominar el mercado de la opinión pública, y que por eso asistimos a una batalla comunicativa por el relato de la historia y por la hegemonía política. Gobernar es, entonces, ganar la batalla de la información (...) la producción de presidentes hipermediáticos que son más entretenedores que estadistas, celebrities que políticos, que se están acostumbrando al “decir impune” como explica Adriana Amado, y que están creando un nuevo formato televisivo llamado gobernar-en-pantalla como un gesto o simulacro de transparencia y de estar con el pueblo. (...) Este doble juego comunicativo y político de los presidentes y de los medios de comunicación ha llevado a que estemos vivenciando en Latinoamérica gobiernos que ganan popularidad “simulando” ser periodistas (controlando el relato del poder), gobernando desde la lógica de la confrontación (lógica de la ficción), convirtiendo a los ciudadanos en espectadores de su espectáculo mediático que en las encuestas votan por ellos. La gran mutación de nuestra democracia/política/mediática es que ya no nos regimos por lo argumentativo/racional/institucional/ilustrado... nos comportamos/explicamos mejor desde la lógica de la telenovela y el melodrama que desde la argumentación política: menos opinión pública argumentativa, más democracia emocional, espectacular y entretenida y amorosa. El asunto es que los presidentes quieren que los quieran y lo están haciendo bien según la popularidad en las encuestas. (Amado, 2010)

¿Se debe legislar la pauta oficial? El ciudadano tiene derecho a que quienes deliberen y gobiernen en su representación lo hagan respetando y satisfaciendo sus necesidades y requerimientos. Es una obligación legislar. Quien ha sido elegido por el ciudadano para representarlo tiene el deber de hacerlo a través del dictado de actos y de normas acorde a lo que necesitan quienes lo eligieron y hoy, reglamentar la publicidad oficial es una necesidad. Es una necesidad en tanto una sociedad cuyo sistema

institucional aspira a desarrollarse y fortalecerse lo debe hacer con estándares de calidad y en la medida de lo posible con excelencia. Para lograr esa excelencia se necesitan herramientas idóneas: reglas claras de redacción, conocimientos de técnica legislativa, bancos de datos con información oportuna, veraz y precisa, asesoramiento adecuado.

El Poder Legislativo debe elaborar un marco normativo apropiado para la distribución de los fondos gubernamentales destinados a publicidad. En tal sentido, la

existencia de fondos públicos disponibles para la propaganda oficial requiere, en principio, de reglas legales que establezcan con carácter previo la forma en que se asignarán tales recursos. Estas pautas deben ser establecidas necesariamente por el órgano legislativo de acuerdo a las consideraciones de mérito, oportunidad y conveniencia de orden político que establezcan los representantes de la voluntad popular para el cumplimiento de los fines específicos que se consideren admisibles en cada caso por la autoridad administrativa (Considerando 6º, Editorial Río Negro)³⁰

Esas pautas se sostienen habitualmente como resulta del derecho comparado en lo que podría denominarse criterios positivos de asignación de recursos destinados a la publicidad oficial, ya que corresponde a la legislación elegir, determinar y ponderar los fines de conveniencia política, social y económica que entienda adecuado al órgano legislativo. En la elaboración de las normas

se puede constatar la elección de ciertas pautas objetivas tales como el costo de las tarifas, el ámbito de distribución del diario, el número de ejemplares distribuidos, el número de eventuales lectores, los sectores hacia los que van dirigidos los medios, el lenguaje en que son emitidos los mensajes, la eventual distribución de publicidad hacia medios que no reciben ingresos del mercado y la ponderación de los efectos que la asignación de la publicidad oficial puede tener en diversos sectores (Considerando 6º, Editorial Río Negro, disidencia del Doctor Maqueda)

Es el Estado el que debe asumir un rol activo para propiciar y asegurar la diversidad y pluralidad en los medios de comunicación, que no desconozca a las voces minoritarias ni a las posturas críticas del propio gobierno. Esta es la única manera de garantizar un debate amplio, robusto y auténticamente democrático, que incluya, en

³⁰ C.S.J.N "Editorial Río Negro S.A v. provincia del Neuquén" Fallos 330:3908(2007)

lugar de excluir, a la mayor cantidad de sectores sociales. Las presiones ejercidas mediante la publicidad oficial se inscriben dentro de una compleja y problemática relación entre el Estado y los medios de comunicación. El punto esencial es que impactan directamente sobre la calidad del debate público. Impedir cualquier tipo de restricción a la libertad de expresión, en consecuencia, no debe ser sólo una preocupación de los periodistas o de los medios: debe ser una prioridad de todos los ciudadanos que desean que la democracia resulte cada vez más sólida, más rica y más plural.

La regulación de la publicidad oficial es un paso imprescindible a fin de a) evitar sospechas de favoritismos políticos, b) otorgar transparencia y control a la asignación de fondos públicos, c) asegurar el acceso igualitario a la información pública y d) ejercer el control sobre quienes toman las decisiones de la afectación de sumas de dinero del erario público destinado a la publicidad oficial (Basterra, 2007, pág. 9)

Tanto las leyes como su aplicación pueden ser imperfectas, sujetas a la corrupción y fragilidad de los legisladores, los juristas, la autoridad que las aplica y hasta la manipulación de los poderosos. Pero aún así, una sociedad regida por leyes es preferible a aquella regida por el libre albedrío de quienes nos gobiernan.

Prensa libre es sinónimo de expresión libre Sin medios independientes, sin garantías para su funcionamiento libre, sin autonomía en su toma de decisiones y sin seguridades para el ejercicio pleno de ella, no será posible la práctica de la libertad de expresión (Declaración de Chapultepec)

La libertad de expresión y de prensa no son derechos de libre disponibilidad para la ciudadanía a pesar de que hoy son mayoría los países cuyos gobiernos pueden considerarse democráticos. Porque ocurre a veces que los políticos que proclaman su fe en la democracia, pueden llegar a ser intolerantes ante la crítica, o que algunos sectores sociales adjudiquen a la prensa culpas inexistentes. La sociedad democrática, requiere de una mayor equidad en los tiempos y espacios, para la expresión libre y responsable de los ciudadanos. A ella aspiramos, con sus consecuentes principios de igualdad y equidad, respeto por la pluralidad de opiniones y por los derechos fundamentales.

CAPÍTULO XII

BIBLIOGRAFÍA

- ALFIE, ALEJANDRO (2012) “*La publicidad oficial aumentó un 40% el año de elecciones*”. Diario Clarín. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.ieco.clarin.com/economia/publicidad-oficial-aumento-ano-elecciones_0_703729704.html
- AMADO, ADRIANA (2010) “*La Palabra Empeñada*” Fundación Frederick Ebert. Buenos Aires. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/92854694/La-Palabra-Empenada>
- ANALÍA ELIDES Y MANUEL LARRONDO. (2009) “*Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal. Régimen de la Administración Pública*”. Buenos Aires. Recuperado en: <http://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,1184/+REVISTA,RNACIONAL/+CA,1CNT0051054695000/1CNT0051054695000.html>
- ANDER-EGG, Ezequiel (1996) “*Técnicas de Investigación Social*” 10° Edición, Buenos Aires, Argentina: Ariel
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2006). “*Encuentro Regional sobre Censura Indirecta en América Latina*”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org/web/documentos/otras-formas-de-censura-indirecta>
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2007) “*Comentarios Sobre Proyectos de ley de Regulación de la Publicidad Oficial. Comisión de Libertad de Expresión. Honorable Cámara de Diputados de la Nación*”. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org.ar/images/fck/file/ADC%20Opini%C3%B3n%20sobre%20proyectos%20de%20Ley%20Agosto%202007.pdf>
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2008) “*Desafíos y Oportunidades para la promoción, defensa y ejercicio de la Libertad de Expresión en Argentina y América Latina: Hacia la definición de una Agenda de Trabajo*”. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c06b35d014.32616639.pdf>

- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2008) “*La legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial*” Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org/web/documentos/publicidad-oficial/page:5>
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2008) “*La publicidad oficial en Jujuy*” Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org.ar/images/fck/file/Informes%20y%20publicaciones/ADC%20publicidad%20Jujuy.pdf>
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2009). *Publicidad Oficial en Jujuy*. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org/web/noticias/ver/la-publicidad-oficial-en-jujuy>
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2011) “*La ADC pidió a la Justicia que ordene la suspensión de la publicidad oficial durante la campaña electoral*” Buenos Aires. Recuperado de: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=843
- ASOCIACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES (2008) “*El precio del silencio*”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.flip.org.co/resources/documents/dac4b90b50c9cd3a226e9861d799d382.pdf>
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2006) “*Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/4804c757c7e629.40711373.pdf>
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2008) “*La legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial*” Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.censuraindirecta.org/files/files/Estudio%20sobre%20legislaci%C3%B3n%20comparada_visto%20Eleo\(1\).pdf](http://www.censuraindirecta.org/files/files/Estudio%20sobre%20legislaci%C3%B3n%20comparada_visto%20Eleo(1).pdf)
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES-ADC (2005) “*Una Censura Sutil, abuso de Publicidad Oficial y otras restricciones a la Libertad de Expresión en Argentina.*” Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://adc.digbang.com/recursos/472/Una%20censura%20sutil.pdf>
- BADENI, GREGORIO (2002) “*Tratado de Libertad de Prensa*” Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- BADENI, GREGORIO (2006) *“Tratado de Derecho Constitucional”* (Vol. I) Buenos Aires: La Ley.
- BADENI, GREGORIO (2007) *“Publicidad oficial y derecho a la información”*. Buenos Aires. Revista La Ley -E 590.
- BADENI, GREGORIO. *“Publicidad oficial y derecho a la información”* Buenos Aires. La Ley 2007-E, 590.
- BASTERRA, MARCELA (2006) *“El derecho fundamental de acceso a la información pública”* Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina
- BASTERRA, MARCELA (2006) *“El Derecho Fundamental de acceso a la información pública”* Buenos Aires. Lexis Nexis Argentina
- BASTERRA, MARCELA (2007) *“La distribución de la publicidad oficial como forma de censura indirecta”* Buenos Aires: La Ley, -E436,
- BASTERRA, MARCELA I.(2007) *“La distribución de publicidad oficial como forma de censura indirecta”* Buenos Aires: La Ley2007-E, 436.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN (1997) *“Manual de la Constitución Reformada (Vol. II)”* Buenos Aires: Ediar
- BOBBIO, NORBERTO (1991) *“El futuro de la Democracia”* México
- BULLRICH, LUCRECIA (2011) *“Abal Medina llega a una Secretaría de Medios con más poder”*. Diario La Nación. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1340908-abal-medina-llega-a-una-secretaria-de-medios-con-mas-poder> .
- BUONSCONE, DOMINGO (1980) *Diccionario de bibliotecología* (2da edición) Buenos Aires: Marymar.
- BURGOS, MARÍA BEATRIZ Y DÍAZ CAFFERATA, SANTIAGO (2005) *“El derecho de acceso a la información pública como elemento esencial del sistema republicano de gobierno”*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública: “Sociedad, Gobierno y Administración Pública: Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”, San Miguel de Tucumán, Argentina. Recuperado de: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Burgos.pdf>
- BURGOS, MARIO (2008) *“Libertad de Expresión, Prensa y Derecho a la Información”* Diario Corrientes Opina. Corrientes, Argentina. Recuperado de: <http://www.corrientesopina.com.ar/?p=61>

- C.I.D.H (2009) “Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión” Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html
- CAFFERATA, BURGOS Y DIAZ (2009) “*El Derecho de Acceso a la Información Pública*” Buenos Aires. Lecciones y Ensayos N°86 , 151-185.
- CASSAGNE, EZEQUIEL (2012) “*La asignación de la Pauta Oficial*” Buenos Aires. Diario La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1465260-la-asignacion-de-pauta-oficial>
- CETRAZZ, JOSÉ (2012) “*El gobierno gasta más en publicidad y privilegia a los medios afines*”. Buenos Aires. Diario La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1481061-el-gobierno-gasta-mas-en-publicidad-y-privilegia-a-los-medios-afines>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2003) “*Informe Anual de la Relatoría para la libertad de expresión*”. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=139&IID=2>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1985) “*La colegiación obligatoria de periodistas*” Opinión consultiva OC 5/85 de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de : http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf
- CRETTAZ, JOSÉ “El Gobierno gasta más en publicidad y privilegia a los medios afines” (2012) Buenos Aires. Diario La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1481061-el-gobierno-gasta-mas-en-publicidad-y-privilegia-a-los-medios-afines>
- CRETTAZ, JOSÉ “*Fuerte alza de la publicidad oficial en los medios afines*” Diario La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1445326-fuerte-alza-de-la-publicidad-oficial-en-los-medios-afines>
- ECCO, HUMBERTO (1996) “*Cómo se hace una tesis*”. Barcelona, España. Recuperado de: http://www.mdp.edu.ar/psicologia/cendoc/archivos/Como_se_hace_una_tesis.pdf
- HARO, RICARDO (2000). “*Dalmacio Velez Sarfield y su labor con motivo de la Reforma Constitucional de 1860. Homenaje a Velez Sarfield*” Academia

- Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba, Argentina.
Recuperado de: www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artvelezharo/at.../file
- INITIATIVE, OPEN SOCIETY (2005) “*La creciente amenaza de la censura suave: Estudio sobre las restricciones indirectas a la libertad de expresión en el mundo*” Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.flip.org.co/resources/documents/fab76e5dd828aee21577e8514fe00941.pdf>
 - KOVACH Y ROSENTIEL (2003) “*Los elementos del periodismo*” Madrid, España: El País
 - LARRONDO, MANUEL (2008) “*¿Debe legislarse la asignación de publicidad oficial?*” Buenos Aires. La LEY2008-A, 188.
 - LAVALLE COBO, DOLORES (2006) “*El derecho a la información sobre los gastos en publicidad oficial*”, Litoral 2006-287
 - LINARES QUINTANA (1977/1988) “*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*”. Buenos Aires: Plus Ultra.
 - MANUEL CASTELLS (2009) “*Comunicación y Poder*” Barcelona, España: Alianza.
 - MINDEZ, LEONARDO (2012) “*Ahora la Cámpora tomó el control de la millonaria publicidad oficial*” Buenos Aires Diario Clarín. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Ahora-Campora-millonaria-publicidad-oficial_0_650334992.html
 - MOYA, ARTURO DELGADO (2007) “*El Provenir*”. Monterrey, México
Recuperado de: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=138655
 - OLMEDO BUSTOS Y OTROS (2001) “*Caso: La última tentación de Cristo*” LA LEY, 2001-c, 135.
 - PAZ, MARTINEZ (1665) “*El caso de Thomas*” Córdoba, Argentina: Advocatus.
 - PONS, JUAN y PONS BELMONTE FLORENCIA (2011) “*Caso: Emisiones Platenses S.A, Fallo de la Corte Suprema-Libertad de Expresión*”. Recuperado de: <http://constitucionweb.blogspot.com.ar/2011/04/caso-emisiones-platenses-sa-fallo-de-la.html>.
 - RIVADENEIRA PRADA, RAÚL (1997) “*Periodismo: la teoría general de los sistemas y la ciencia de la comunicación*”. Trillas, México. Recuperado de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lco/david_g_sa/capitulo1.pdf

- ROSI, RICARDO LI (1993) *“Los jueces y la censura previa”* Buenos Aires. Noticiero de la Prensa Argentina: ADEPA
- RUSSO, CRISTINA. (2002) *“La censura indirecta”* Buenos Aires: LA LEY, 353.
- SUED, GABRIEL (2010) *“Avanza en Diputados el proyecto para limitar la publicidad oficial”* Buenos Aires. Diario La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1302074-avanza-en-diputados-el-proyecto-para-limitar-la-publicidad-oficial>
- TETTAMANTI DE RAMELLA, ADRIANA. (2008) *“Libertad de Prensa: un fallo ejemplar de la Corte Suprema de Justicia”* Buenos Aires, LA LEY, 358.
- VILLANUEVA, ERNESTO (2003) *“Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”*. Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1156>
- VILLANUEVA, ERNESTO (2009) *“Publicidad oficial: transparencia y equidad”*. Jus-Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Fundación para la Libertad de Expresión. México
- *“Sergio Szpolski y Vila-Manzano lideran el ranking de publicidad oficial”* (2012) Buenos Aires. Diario Clarín. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Szpolski-Vila-Manzano-lideran-publicidad-oficial_0_640136089.html

JURISPRUDENCIA

- C.I.D.H *“La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros)”*, serie C, N° 73 (2001)
- C.I.D.H *“ Caso Calude Reyes y Otros Vs. Chile”* Serie C. No. 151(2006)
- C.S.J.N *“Campillay, Julio C. c. La Razón y otros”* Fallos: 308:789 La Ley, 1986-C, 411(1986)
- C.S.J.N *“Editorial Río Negro S.A v. provincia del Neuquén”* Fallos 330:3908(2007)
- C.S.J.N *“Emisiones Platenses S.A. s/amparo”* Fallos 320(2):1191(1997)
- C.S.J.N *“Edelmiro Abal c/ Diario La Prensa”* Fallos: 248:324 (1960)

- C.S.J.N. “*Editorial Perfil S.A. y otro c. E.N. —Jefatura Gabinete de Ministros -SMC* (2011)
- C.S.J.N. “*Ponzetti de Balbín, c/ Editorial Atlanta S.A*” Fallos 306:1029 La Ley, 1985-B, 120(1984)
- C.S.J.N. “*Patitó, José Angel y otros c/ Diario La Nación y otros*” 24-VI(2008)
- C.S.J.N., “*Vago, Jorge A. c. Ediciones La Urraca S.A. y otros*” Fallos 314:1517 (1991)
- E.C.H.R. “*Lingens vs. Austria*”, serie A N° 103 (1986)

LEGISLACIÓN

LEYES, DECRETOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

- Carta Orgánica de la Ciudad de Ushuaia. Recuperado en: http://www.mininterior.gov.ar/municipios/archivos_regimen/CO_TDF_Ushuaia.pdf
- Communications Policy of the Government of Canada (01/08/2006) Canadá. Recuperado de: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc_eng.aspx?id=12316§ion=text
- Comunicado N° 19 de la Juna Militar Argentina (1976). Recuperado: <http://www.me.gov.ar/efeme/24demarzo/dictadura.html>
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Recuperada en: <http://www.hcder.gov.ar/constitucion.php>
- Constitución de México. Recuperado en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Constitución Nacional Argentina. Recuperado en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos(1969) Recuperado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- Declaración de Chapultepec (1994) Recuperando en: http://www.declaraciondechapultepec.org/chapultepec_declaration.htm

- Declaración de los Derechos del Niño(1990) Recuperado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000) Recuperado en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>
- Declaración Universal de Derechos Humanos(1948) Recuperado en: http://www.apdh-argentina.org.ar/documentos/docum_00/declddhh.asp
- Decreto 514/01 (29/10/2001) Provincia de Río Negro. Recuperado en: <http://www.neuquen.gov.ar/boficial/pdf/bo10102903217.pdf>
- Decreto de Publicidad Oficial 183/08 (31/12/08) Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado en: http://www.tierradelfuego.gov.ar/noticias/popcom_33.php
- Decreto Municipal N° 3716-H-78 (30/11/2011) Municipio de Moron, Provincia de Buenos Aires. Recuperado en: http://www.moron.gov.ar/transparencia/publicidad_oficial/descargas/Ordenanza_aprobada_por_el_Honorable_Concejo_Deliberante_de_Moron.pdf
- Decreto Nacional 14/2011 (11/01/2011) Recuperado en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000179999/177864/norma.ht>
- Decreto Nacional 2219/71 (6/07/1971) modificado por el Decreto 1311/2008 (12/08/2008)
- Decreto Nacional 56/75 (10/1/75) Recuperado en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000144999/143376/norma.htm>
- Decreto Nacional 984/2009 de Propaganda y Publicidad (27/07/2009) Recuperado en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000159999/155951/norma.htm>
- Decreto Nacional 993/96 (30/08/96) Recuperado en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38982/norma.htm>
- Decreto Provincial Régimen de Publicidad Oficial 1815/99 (05/08/99) Provincia de Córdoba. Recuperado en:

<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/db2a3a008ce9a274032572520069caea?OpenDocument>

- Ley 2.141 sobre Administración Financiera y Control Neuquén
- Ley 22864 (18/08/1983) modificatoria de la Ley 19945 Código Electoral Nacional (19/12/1972) Recuperado en: http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/codigo_electoral.pdf
- Ley 28874 de Publicidad Estatal (07/06/2010) Perú. Recuperado en: http://mercadeoypublicidad.com/Secciones/Legislacion/DetalleLegislacion.php?recordID=13900&pageNum_Legislacion=2&totalRows_Legislacion=77&list=Ok
- Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional (29/12/2005) España. Recuperado en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-21524>
- Ley 6.137 (9/12/1959) Provincia de Buenos Aires. Recuperado en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6137.html>
- Ley 7631 (23/04/99) Provincia de Córdoba. Recuperado de: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/48f049f0e8a5a131032572340063bc16?OpenDocument>
- Ley 847 (6/12/1984) Provincia de Río Negro. Recuperado en: <http://www.legisrn.gov.ar/VERSION/VT620.pdf>
- Ley N° 4391 (08/01/09) Provincia de Río Negro. Recuperado en: <http://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/biblioteca/docs/leyes%20provinciales/4391.pd>
- Ordenanza N° 7647 (26/12/2006. Municipalidad de Alta Gracia de la Provincia de Córdoba. Recuperado de : http://www.iruya.com/noticias/images/stories/politica/parlamentaria/publicidad_oficial_virginia_cornejo.pdf
- Ordenanza N° 13994. Regulación de la Publicidad Oficial en Morón. (24/11/2011) http://www.moron.gov.ar/transparencia/publicidad_oficial/descargas/ordenanza_aprobada.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) Recuperado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Este formulario estará completo sólo si se acompaña de la presentación de un resumen en castellano y un abstract en inglés del TFG.

El mismo deberá incorporarse a las versiones impresas del TFG, previa aprobación del resumen en castellano por parte de la CAE evaluadora.

Recomendaciones para la generación del "resumen" o "abstract" (inglés)

“Constituye una anticipación condensada del problema que se desarrollará en forma más extensa en el trabajo escrito. Su objetivo es orientar al lector a identificar el contenido básico del texto en forma rápida y a determinar su relevancia. Su extensión varía entre 150/350 palabras. Incluye en forma clara y breve: los objetivos y alcances del estudio, los procedimientos básicos, los contenidos y los resultados. Escrito en un solo párrafo, en tercera persona, contiene únicamente ideas centrales; no tiene citas, abreviaturas, ni referencias bibliográficas. En general el autor debe asegurar que el resumen refleje correctamente el propósito y el contenido, sin incluir información que no esté presente en el cuerpo del escrito.

Debe ser conciso y específico”. Deberá contener seis palabras clave.

Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor: Sandrone, María Victoria

E-mail: vickysandrone@hotmail.com

Título de grado que obtiene: Abogado

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español: “La adjudicación arbitraria de la Publicidad Oficial como condicionante de la libertad de prensa: un mecanismo de Censura Indirecta”

Título del TFG en inglés: “Official propaganda arbitrary giving’s like a conditional of press freedom: an indirect censorship mechanism”

Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC): PIA

Integrantes de la CAE : Jorge Orgaz, Juan Manuel Mocoroa

Fecha de último coloquio con la CAE: lunes 17 de septiembre del 2012

Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado:

Trabajo final de Grado, guardado en Docx.

Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

-Si, inmediatamente

-Si, después de mes(es)

-No autorizo

