



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Resolución

Número:

Referencia: CUDAP S04:0047074/2016 - SISA 12.539

VISTO el Expediente CUDAP S04:0047074/2016 del registro del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, y

CONSIDERANDO

I.- Que las presentes actuaciones tienen origen en una denuncia presentada con fecha 25 de agosto de 2016 por el señor apoderado de CIUDADANOS LIBRES POR LA CALIDAD INSTITUCIONAL ASOCIACION CIVIL, Dr. José Lucas Magioncalda, quien informa que el MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA promocionaría a su máxima autoridad, el Ministro Rogelio FRIGERIO, en un folleto que envía a quienes reciben su nuevo DNI y que dice “DNI. El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda te entrega tu nuevo Documento Nacional de Identidad. (FIRMA) Lic. Rogelio Frigerio. Desde ahora tu DNI es esta única tarjeta práctica y segura. El DNI es la puerta de acceso a todos tus derechos”.

Que inserta en el texto de la denuncia, una copia (ilegible) del aludido folleto.

Que el denunciante considera que la inserción del nombre y firma del Sr. Ministro del Interior en el folleto mencionado, no obedece a motivos de índole educativa, informativa o de orientación social, sino que, por el contrario, en el contexto de la mencionada publicación, pretendería asociar las bondades del servicio que presta el Estado a la persona del Lic. Frigerio lo que, entiende, constituiría una infracción a las disposiciones del artículo 42 de la Ley 25.188.

Que previo informe del Área de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de fecha 30 de agosto de 2016, se dispuso la formación del presente expediente administrativo a los fines de recabar la información necesaria conforme las atribuciones de esta Oficina y analizar los alcances e implicancias de la cuestión planteada a la luz de las disposiciones de la Ley 25.188.

Que como primera medida se libró la Nota NO-2016-02049421-APN-OA#MJ dirigida al señor Ministro del Interior y Obras Públicas y Vivienda a fin de que informe si efectivamente se ha remitido alguna nota y/o folleto de similar tenor a la reseñada en la denuncia, con motivo de la tramitación y entrega de los documentos nacionales de identidad de los ciudadanos. En caso afirmativo, se le pidió tenga a bien remitir copia del modelo utilizado y –de estimarlo pertinente- expresar lo que entienda corresponda al respecto. Dicha solicitud fue reiterada por Nota NO-2016-03581952-APN-OA#MJ.

Que el requerimiento fue respondido con fecha 21 de noviembre de 2016 por el Señor Director Nacional del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, Ing. Juan José D'Amico, quien acompaña a su presentación dos modelos de sobres y hojas soporte utilizados para el envío de Documento Nacional de Identidad: los primeros correspondientes a los remitidos durante la gestión del Cdr. Rogelio RANDAZZO y los segundos a los empleados por la actual gestión.

Que a juicio del Ing. Juan José D'Amico, puede observarse "... que se ha mantenido el diseño y las modalidades de difusión, haciendo hincapié en la importancia del Documento Nacional de Identidad a los fines de acceder a los derechos ciudadanos".

Que, agrega, "se estima que los instrumentos de marras cumplen una clara orientación social de carácter informativo, no suponiendo en modo alguno la promoción de los funcionarios públicos." "En efecto, del formato de los sobres y hoja de soporte, surge palmario que el nombre del señor Ministro del Interior se encuentra en un espacio tangencial y en una tipografía muchísimo más pequeña que el resto del texto".

Que, destaca que es el "Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda quien hace entrega del DNI, y no el Ministro, por lo que se considera que la denuncia formulada carece de asidero".

Que los dos modelos de sobres y hojas de soporte adjuntados a la respuesta de la REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS contienen un mensaje de similar diseño y contenido.

Que, en ambos casos, a continuación de la mención del organismo responsable (hoy el MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA) y de la entrega del nuevo DNI, figura en una tipografía de menor tamaño, una copia de la firma ológrafa del funcionario, su nombre y cargo.

II.- Que el 29 de septiembre de 1999, el CONGRESO NACIONAL sancionó la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, norma que establece una serie de principios y pautas que deben respetar quienes se desempeñen en un cargo o función pública, cualquiera sea el ámbito en el que las cumplan siendo la OFICINA ANTICORRUPCIÓN la autoridad de aplicación respecto de los agentes y funcionarios que integran la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal (art. 20 del Decreto 102/99, art. 1º del Decreto 164/99 y Resolución MJyDH 17/2000).

Que tratándose de una cuestión que involucra el alcance de la interpretación que debe darse al artículo 42 de la Ley 25.188 con relación a una medida adoptada en el ámbito del PODER EJECUTIVO NACIONAL, ésta se encuentra en el ámbito de competencia de esta Oficina.

III.- Que la publicidad de los actos de gestión y la transparencia de la Administración Pública son dos de los principios distintivos y fundamentales del sistema republicano de gobierno.

Que "En una república auténtica los actos del gobierno, ya sean legislativos, ejecutivos o judiciales, deben ser públicos. Tanto los que resultan del ejercicio de la función gubernamental asignada por la Constitución Nacional al órgano respectivo, como las actuaciones internas de carácter administrativo. (...) Solamente pueden quedar al margen de este universo los actos preparatorios, hechos o datos relativos a documentos gubernamentales en vía de elaboración o, transitoriamente, aquellos que efectivamente integran el ámbito de la seguridad del Estado, aunque no del gobierno" (Badeni, Gregorio, "Publicidad oficial y derecho a la información", LL, 2007-E, 590).

Que el objetivo del principio republicano de "publicidad de los actos de gobierno", es garantizar a la ciudadanía un adecuado y eficaz acceso a la información vinculada a la gestión pública, promoviendo una comunicación objetiva de las obras públicas realizadas. Ello en consonancia con la obligación constitucional de informar y rendir cuentas de los actos ejecutados con fondos públicos.

Que Ekmekdjian entiende por publicidad el "deber de comunicar los actos" de gobierno a la opinión

pública, para que los ciudadanos "tengan la posibilidad de tomar conocimiento de aquellos, de sus contenidos, de su gestión y concreción, y ejercer el control del poder que les compete", (Ekmekdjian, Miguel A., "Tratado de derecho Constitucional", T. I, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 151).

Que así, el acceso a la información pública se constituye en un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, para una mayor transparencia y una buena gestión pública.

Que cabe recordar al respecto la doctrina sentada de manera uniforme por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este precepto, expresada en diversas causas, en especial, en el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 151). Allí la Corte recordó que, además del Pacto de San José de Costa Rica, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información (párr. 76). Sostuvo, además, que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso (párr. 86). El control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad (párr. 87).

Que al respecto, la Corte Suprema de la Nación, ha sostenido que "La forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto constitucional requiere de la publicidad de sus actos, sin perjuicio de aquellos que resulten de necesaria reserva o secreto, situación que corresponde evaluar, en cada caso concreto, al organismo oficiado, sin descartar el posterior control judicial" (Conf. G.529. XXXIII. GANORA, Mario Fernanda y otra s/ habeas corpus. 16/09/99, P 2139 JA, 12/04/00).

Que si bien este principio está referido a la actividad normativa del Estado como una necesidad básica en el fortalecimiento de la seguridad jurídica, también se vincula a la necesidad de que la ciudadanía conozca los actos ejecutados por el gobierno y las áreas responsables de dicha ejecución.

Que en este entendimiento, la actividad realizada para difundir los actos de gestión a fin de que la población conozca el modo en que se emplean los fondos públicos, no resulta un dispendio. Una vez en el ejercicio de sus funciones públicas, los gobernantes deben actuar de conformidad con la ley, dando cumplimiento al mandato que invisten, en un marco de transparencia, de rendición de cuentas y de responsabilidad.

IV. Que compartiendo el criterio amplio que surge del artículo 1º de la Resolución de la Secretaría de Comunicación Pública N° 247-E/2016, esta Oficina considera publicidad oficial a toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación para difundir acciones o informaciones de interés público.

Que, en tal sentido, quedan incluidas en este concepto los sobres, la folletería y/o material en papel (hojas de soporte) que acompaña la entrega de documentación personal.

Que el artículo 42 de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública establece que "La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos".

Que su propósito debe ser difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; 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 (Resolución OA/DPPT 266/11).

Que de este modo se concreta la realización del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno al que se ha aludido en los párrafos precedentes, principio que permite a los ciudadanos, ejercer un adecuado control sobre el accionar de los distintos departamentos del Estado.

Que el artículo 42 de la Ley 25.188, inscripto en el amplio contexto de pautas y deberes éticos contenidos en la citada ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, resalta el objetivo que debe perseguir la difusión de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos: la educación, información u orientación social.

Que en ese marco se ha incorporado la prohibición de incluir nombres, símbolos o imágenes que supongan o tengan como externalidad la promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos, por exceder la finalidad que debe inspirar la elaboración del material de difusión.

Que éstos encuadren en una supuesta promoción personal de los agentes involucrados en el acto u obra dado a conocer, implica necesariamente una valoración subjetiva, por lo que debe analizarse en cada caso concreto en qué medida se excede la finalidad buscada por la norma.

Que el tema de la indebida utilización de la publicidad pública ha despertado preocupación a nivel internacional y en el derecho comparado existen múltiples disposiciones tendientes a prevenir que ésta sea empleada como una propaganda encubierta (ver al respecto, el documento “Principios Básicos para la regulación de la publicidad oficial”, elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles en octubre de 2006).

Que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado al respecto que “42. Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o dela comunidad. Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios (...) 45. La información que transmitan los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público. Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma. La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno (Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 07/03/2011).

Que, concluyendo, “la publicidad oficial debe ser entendida 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” (documento “Principios Básicos para la regulación de la publicidad oficial”, elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles, octubre de 2006, página 14).

Que su propósito debiera ser difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; 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.

V.- Que de conformidad a lo expuesto, a fin de adecuarse a los preceptos contenidos en el artículo 42 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, el material al que se refiere esta Resolución (sobre y hojas de soporte que acompañan la entrega de los DNIs) debe ceñirse a informar acerca de la entrega de la documentación, sus características e importancia para el ejercicio de los derechos, sin perjuicio de señalar el área de gobierno responsable de su elaboración y entrega.

Que no podría objetarse que el citado material mencione al MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA como sector del ESTADO NACIONAL que tiene a su cargo la emisión y entrega de la documentación, inclusión que, en definitiva, tendería a informar con mayor claridad sobre quién resulta responsable políticos de su ejecución.

Que al respecto la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la publicidad oficial debería identificarse como tal "... con mención expresa del organismo promotor de la misma" (Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 07/03/2011, punto 45).

Que sin perjuicio de lo expuesto, la inserción en el material del nombre del funcionario y la reproducción de su firma ológrafa, más allá de tratarse de una cuestión de diseño, excedería la finalidad de información respecto de la jurisdicción o área de gobierno responsable, por lo que no deberían ser incluidos en los sobre y/u hojas de soporte.

Que, en definitiva, la inclusión del nombre y firma del funcionario, resulta innecesaria para dar a conocer el alcance y características del acto de gestión publicitado, excediendo el objetivo que exige el artículo 42 de la Ley N° 25.188 para la publicidad de los actos u obras de gobierno.

VI. Que por las consideraciones precedentemente vertidas y el carácter preventivo de la normativa imperante en materia de ética pública se debe hacer saber al señor Director Nacional del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS que los sobres y hojas de soporte destinados a la distribución de los Documentos Nacional de Identidad, no deben contener menciones o imágenes que pudieran considerarse contrarias a las disposiciones del artículo 42 de la Ley N° 25.188 en los términos del presente dictamen.

VII. Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS de este MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS ha tomado la intervención que le compete.

VIII. Que la presente se dicta en los términos de la Ley N° 25.188, de los Decretos N° 164/99 y 102/99 y de las Resoluciones MJyDH N° 17/00 y MJSyDH N° 1316/08.

Por ello,

La señora SECRETARIA DE ETICA PUBLICA, TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

RESUELVE

ARTICULO 1°.- HACER SABER al señor Director Nacional del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, Ing. Juan José Bernardo D'AMICO, que deberá excluir de los sobres y hojas de soporte destinados a la distribución de los Documentos Nacionales de Identidad, el nombre y la reproducción de la firma ológrafa del señor Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Lic. Rogelio FRIGERIO, a fin de adecuar el diseño de dicho material a las disposiciones del artículo 42 de la Ley N° 25.188.

ARTICULO 2°.- Poner en conocimiento del señor Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Lic. Rogelio FRIGERIO; del señor Secretario de Interior, Sr. Raúl Sebastián GARCÍA DE LUCA; y del Señor Secretario de Comunicación Pública, Sr. Jorge Miguel GRECCO, el contenido de la presente resolución.

ARTÍCULO 3º.- NOTIFIQUESE, PUBLÍQUESE en la página de internet de esta OFICINA ANTICORRUPCION y oportunamente archívese.