



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Resolución

Número:

Referencia: SISA 13241 - EX-2017-8798883-APN-OA#MJ - Spot Para Siempre

VISTO el Expediente EX-2017-8798883-APN-OA#MJ del registro de esta OFICINA ANTICORRUPCIÓN, y

CONSIDERANDO:

I. Que las presentes actuaciones ingresan a la Subsecretaría de Integridad y Transparencia (ex Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia) a raíz del informe IF-2017-10919431-APN-OA#MJ elaborado por la entonces Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias de esta Oficina (actual Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias).

Que allí se informa la recepción de una denuncia realizada por el apoderado de la asociación civil “Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional”, Dr. José Lucas Magioncalda, quien sostiene que el *spot* de Presidencia de la Nación difundido con fecha 14 de mayo de 2017 por medios de comunicación en general, redes sociales y la cuenta oficial de twitter @mauriciomacri -al que puede accederse a través del link <http://twitter.com/mauriciomacri/status/863881876653658113>- resultaría contrario a las disposiciones de la Ley 25.188.

Que conforme señala el denunciante, dicho *spot*, titulado “Para Siempre”, “... muestra un conjunto de ciudadanos/actores que, en algunos casos, con imágenes de obras no identificadas detrás suyo, se pronuncian por ‘lo que hay que hacer’, finalizando con la imagen y voz del Presidente de la Nación que expresa ‘lo estamos haciendo, juntos’”.

Que asimismo agrega que la imagen y la voz del Presidente de la Nación “ocurre en un contexto de promoción personal de dicho funcionario, en tanto que el spot pretende atribuirle personalmente al Presidente las obras que hace el Estado”. Agrega que el spot carece de fines educativos, informativos o de orientación social, en tanto no se informan, en el mismo, de modo concreto y preciso, cuáles son las obras que se muestran detrás de los actores en escena”.

Que, concluye el presentante, la aludida publicidad oficial, vulnera el artículo 42 de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que expresamente establece: “la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campaña de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombre, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos”.

Que en atención a lo expuesto, solicita a esta Oficina que adopte las medidas que tiendan al cese de la publicidad denunciada.

II. Que por Nota NO-2017-16106503-APN-OA#MJ se solicitó al señor Secretario de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Lic. Jorge Grecco que, en virtud de las atribuciones que le confiere el Decreto 725/2016 (mod. del Decreto 357/02), se expida con relación a las manifestaciones del denunciante en torno a si el spot “Para Siempre” se ajusta a las previsiones del artículo 42 de la Ley 25.188.

Que por Nota NO-2017-16714312-APN-SECCP-JGM el funcionario oficiado remitió el dictamen jurídico registrado bajo el número IF-2017-16195072-APN-SECCP#JGM, suscripto por el Director Nacional de Publicidad Oficial de la mencionada Secretaría, Dr. Arnaldo Horacio Minotti.

Que, por vía de dicha intervención, el organismo rechaza las manifestaciones del denunciante en relación al incumplimiento del artículo 42 de la Ley 25.188 en el caso de marras y señala que “no puede establecerse de modo alguno que el spot implique ‘promoción personal’ del Presidente”. Explica que el Presidente de la Nación se encuentra presente en el spot como parte de un grupo de personas que testimonian la orientación de las políticas gubernamentales, y celebra los resultados obtenidos hasta el momento como logros del conjunto de la sociedad y de la ciudadanía que el Presidente integra. Agrega que en ningún momento el Presidente se atribuye algunos de aquellos logros en primera persona (‘yo hice’), y ni siquiera se suscribe o se asocia el contenido del spot con la ‘Presidencia Macri’, ni existe ninguna otra alusión personal equivalente.

Que, entiende el organismo oficiado, el objetivo de la publicidad referida es de “orientación social”, finalidad expresamente contemplada en el artículo 42 de la Ley 25.188 –bajo análisis-, en tanto procura constituir un incentivo “... a trabajar en conjunto a efectos de mejorar las expectativas de consolidación del bienestar general”. En tal sentido, considera que la “...línea argumental de los servidores públicos fija el perfil de una Nación y define si la misma se dirige en un camino o en otro. Un mensaje de división y fractura (nosotros-ellos) establece un perfil de país. Un mensaje de trabajo conjunto y armónico, como el del spot en análisis, define otro perfil de país. Pero lo que resulta ser sin dudas, es un mensaje de ‘orientación social’ explícitamente contemplado por la norma que el presentante ve infraccionada”.

Que en cuanto a la afirmación del denunciante respecto de que "El spot carece de fines educativos, informativos o de orientación social, en tanto no se informan, en el mismo, de modo concreto y preciso, cuáles son las obras que se muestran detrás de los actores en escena", el Sr. Director Nacional de Publicidad Oficial señala que “...la orientación social no implica la definición de una obra concreta ...”. Agrega que la campaña de orientación social “... no difunde la inauguración de un puente(...), pretende influir a la sociedad para animar el trabajo conjunto, destacando las mejores expectativas de éxito que promete la unión contra la división”.

Que, en tal sentido, expresa que “dicho aviso es parte de una campaña mucho más completa llamada HACIENDO, cuyas publicidades precedentes indican con precisión obras y proyectos, porque esa primera etapa de la campaña, efectivamente buscaba difundir qué cosas con precisión se consiguen trabajando en armonía, a diferencia de este último spot que pone el acento en el trabajo en común como fin último para alcanzar los objetivos que tengamos como sociedad.”

Que, finalmente, el funcionario disiente con la afirmación de que “el spot pretende atribuirle personalmente al Presidente las obras que hace el Estado” vertida en la presentación que da origen a este expediente. Ello “... habida cuenta que el titular del Poder Ejecutivo destaca los logros comunes, dice textualmente: ‘lo estamos haciendo juntos’, cuando previamente se observan trabajadores, estudiantes, profesionales, etc., es decir, es inequívoco el mensaje de conjunto, expresamente se excluye la individualidad o el personalismo, es totalmente por el contrario un mensaje comunitario”.

III. Que en respuesta a una nueva solicitud de información por parte de esta Oficina a través de la cual requirió conocer si el spot publicitario denominado “Para Siempre” seguía exhibiéndose o sería vuelto a

exhibir a través de algún medio de comunicación, la Secretaría de Comunicación Pública indicó que “...el spot de marras dejó de emitirse antes del proceso electoral del corriente año 2017...” y “... dicha campaña se encuentra concluida y el spot del caso no volverá a ser emitido” (NQ2017-28414352-APN-SECCP#JGM).

Que, por tales motivos, el requerimiento del denunciante acerca de la adopción de medidas que tiendan al cese de la publicidad en cuestión, se ha vuelto abstracto y ello tornaría inoficiosa la intervención de esta Oficina.

Que sin embargo, teniendo en cuenta que el contenido y algunas características del *spot* suscitan razonables dudas acerca de su adecuación al artículo 42 de la Ley 25.188, esta Oficina considera que existe interés institucional actual en emitir un pronunciamiento que precise las exigencias que es necesario observar en el futuro a fin de que sea resguardada la ética pública en materia de publicidad oficial.

IV. Que el artículo 42 de la Ley 25.188 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 el mencionado artículo prevé, por un lado, la publicidad y divulgación de los actos de los órganos públicos a la ciudadanía y, por el otro, las pautas orientativas de sus fines y aspectos que no deberían ser incluidos en ellas.

Que si bien no regula de manera integral cómo debe ser realizada y divulgada la publicidad oficial de un gobierno, si da pautas de cómo puede ser considerada compatible con los principios éticos.

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 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 los “actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos” (art. 42 de la Ley 25.188) ejecutados por el gobierno y las áreas responsables de dicha ejecución. Ello en consonancia con la obligación constitucional de informar y rendir cuentas de los actos ejecutados con fondos públicos.

Que, por otro lado, el referido artículo 42 establece que la publicidad de los actos debe respetar ciertas pautas éticas, esto es: ser realizada con carácter educativo, informativo o de orientación social y no contener símbolos, nombres o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.

Que la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública persigue, a lo largo de todos sus artículos, el fin de priorizar el interés público por sobre cualquier otro interés en juego. Es así que las limitaciones en cuanto a las imágenes, nombres o símbolos en la publicidad oficial tienden a prevenir que con el uso de bienes públicos puedan obtenerse beneficios particulares.

Que la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública establece el conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades que resultan “aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado”; y agrega que se entiende por función pública, “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (artículo 1º Ley 25.188).

Que es así que regula de manera general la actividad de todos aquellos que cumplen una función a nombre o al servicio del Estado, sin distinguir la jerarquía o funciones del agente.

V. Que el 24/08/2016 la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros dictó la Resolución 247/2016 con el objeto de establecer criterios claros, equitativos y objetivos para la asignación y distribución de la publicidad oficial.

Que según explican los considerandos de dicha Resolución, “...resulta sustancial plasmar en una norma los criterios fijados por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, al sistema de otorgamiento de pauta publicitaria oficial, buscando evitar las falencias que dicho Organismo Internacional ha detectado en diversos países de la región, muchos de los cuales resultan plenamente aplicables a la REPÚBLICA ARGENTINA.”

Que también agrega que la “Relatoría ha destacado su rechazo al uso indebido de la publicidad oficial para condicionar contenidos; a la indiscriminada utilización del sistema de “auspicios” para beneficiar a unos en detrimento de otros, disponiéndose de fondos de pauta oficial sin transmitir mensaje alguno que sea de interés público, y condicionando la opinión del auspiciado; como así también la utilización de la publicidad oficial con fines propagandísticos y diversas otras problemáticas que deben ser resueltas.”

Que dicha Resolución define a la publicidad oficial como “...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, por los organismos enumerados en el artículo 8° de la ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, para difundir acciones o informaciones de interés público”.

Que esta Oficina también se ha pronunciado respecto al significado de dicho término entendiéndolo como “...toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos los niveles” (Resolución OA/DPPT N° 266/11). Se trata, en coincidencia con lo previsto en la Resolución 247/2016, de “...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” (RESOL-2017-9-APN-OA#MJ).

Que en relación con el propósito de la publicidad oficial, esta Oficina ha dictaminado que éste debe buscar 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 por su parte, la Resolución de la Secretaría de Comunicación Pública al tratarse de una regulación específica, brinda pautas más precisas y aborda de una manera integral las formas que la publicidad oficial debe respetar, las cuales deben ser conjugadas con los fines éticos previstos en el artículo 42 de la Ley 25.188.

Que el artículo 13 de la mencionada Resolución de la Secretaría de Comunicación Pública taxativamente excluye ciertos aspectos que no pueden ser considerados como publicidad oficial. Entre ellos refiere en los incisos c) e i), respectivamente, a “Cualquier mensaje o anuncio que, en forma directa o indirecta, haga referencia a la campaña electoral del partido o los partidos políticos que participan en los gobiernos, sean estos de nivel Nacional, Provincial o Municipal, tomando como referencia el cronograma electoral y los candidatos que se registren ante la autoridad electoral”; y a “Incluir frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas, salvo que se trate de divulgación de acontecimientos históricos con fines culturales”.

Que esta Oficina ya se ha pronunciado respecto a la inclusión de símbolos o la imagen personal de funcionarios, entendiendo que “se ha incorporado la prohibición de incluir nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos, por exceder la finalidad que

debe inspirar la elaboración del material de difusión”. Que estos 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 debería, en cada caso concreto, analizarse en qué medida se excede la finalidad buscada por la norma.” (Resolución OA/DPPT 266/11 y Resol-2017-9-APN-OA#MJ).

Que el Código de Ética Pública prevé como principio general el de la prudencia, indicando que el “ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad” y agrega que los funcionarios deben “evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.”

Que el referido principio obliga a analizar a quienes tienen como función elaborar campañas de publicidad oficial si la inclusión de la imagen personal de un funcionario es necesaria a los fines de transmitir el mensaje o lo excede, cuidando siempre de que su decisión no afecte la finalidad de la función pública.

Que en miras a la prevención del uso de la publicidad oficial como propaganda encubierta, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión -en consonancia con la Resolución 247/2016- ha interpretado que “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 también, la ley 19.837, en una materia de la legislación afín al caso tratado, establece que “las placas y signos conmemorativos que en cualquier oportunidad se coloquen en las obras públicas ejecutadas por la Nación, sus organismos centralizados y descentralizados y empresas de su propiedad cualesquiera fuera su naturaleza jurídica, deberán limitarse a indicar la denominación de la obra, fecha de su finalización, designación de las Reparticiones y Empresas del Estado que han intervenido en su ejecución y todo otro dato de naturaleza objetiva vinculado con las características de la obra y adecuado a la inscripción de que se trate”, quedando prohibido “consignar en las placas y signos conmemorativos (...) los nombres propios de los funcionarios públicos, políticos o técnicos, que hayan estado vinculados en cualquier carácter con la realización de las obras de que se trate”. [1]

Que dichas disposiciones normativas traducen en forma breve una regla elemental que se deriva del principio republicano, según la cual los recursos del Estado sólo pueden ser utilizados para satisfacer necesidades públicas, y sus actos deben estar dirigidos a cumplir finalidades generales. En particular, la publicidad como una de las formas de la comunicación de los organismos públicos debe tener por objeto el interés de la sociedad, encontrándose prohibido cualquier uso de carácter personal o partidario que sirva a beneficios privados.

VI. Que de lo expuesto surge que, si bien la publicidad oficial puede originarse en múltiples propósitos de interés general, lo cual deriva en que revista diversas formas, modalidades, diseños y formatos, en todos los casos debe cumplir con las exigencias del artículo 42 de la Ley 25.188 y otras que se derivan del principio republicano y democrático, y por lo tanto debe ser veraz, precisa, impersonal, objetiva y servir a los fines públicos. Como consecuencia de ello, debe evitar incluir la participación de funcionarios -a través de su imagen, voz, nombre o firma-, referencias directas o indirectas a tales funcionarios, elementos con connotaciones político partidarias, discriminatorias o antidemocráticas y ofensas de cualquier tipo.

Que los motivos expuestos imponen a esta Oficina el deber de formular las siguientes recomendaciones a la Secretaría de Comunicación Pública:

- Procurar que todas las modalidades, formatos y contenidos de la publicidad oficial revistan carácter

educativo, informativo o de orientación social, y eviten nombres e imágenes de funcionarios y elementos con connotación partidaria o electoralista (expresiones, tipografías, símbolos, colores, logos, etc.),

- Sea un medio objetivamente apto para generar una adecuada comunicación respecto de la política pública, obra, acto, programa, campaña o servicio que se pretende difundir.
- Promueva el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos e informe sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.
- Obrar con estricto apego a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 25.188 y la Resolución 247/16 de la Secretaría de Comunicación Pública.

VII.- Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de este Ministerio ha tomado la intervención de su competencia.

VIII.- Que la presente se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 25.188 y el Anexo II al Decreto 174/18.

Por ello

La SECRETARIA DE ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- HACER SABER que, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 42 de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA deberá procurar que se cumplan las pautas descriptas en el Considerando VI de esta resolución.

ARTICULO 2º.- NOTIFÍQUESE a la SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PUBLÍQUESE en la página de internet de esta OFICINA ANTICORRUPCIÓN. Cumplido, ARCHIVESE.

[1] Que todas las normas citadas tienen su remoto antecedente en el Decreto del 6 de diciembre de 1810, de “supresión de honores”, dictado por la Junta de Mayo bajo la inspiración de Mariano Moreno, y el cual dispuso que “Ni el Presidente, ni algún otro individuo de la Junta en particular revestirán carácter público, ni tendrán comitiva, escolta, o aparato que los distinga de los demás ciudadanos (...) Se prohíbe todo brindis, viva, o aclamación pública en favor de individuos particulares de la Junta (...) En las diversiones públicas de toros, ópera, comedia, etc. no tendrá la Junta palco, ni lugar determinado: los individuos de ella que quieran concurrir, comprarán lugar como cualquier ciudadano”. Sirva aquel testimonio de adelanto y progreso de guía imperecedera para la gestión del gobierno y la conducta de los funcionarios bajo la irrestricta observancia de los principios republicanos y las reglas de la ética pública.

