

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR
REPUBLICA ARGENTINA

PARTICULARES

Nº 010

PERIODO LEGISLATIVO 2008.

EXTRACTO Participación Ciudadana Nota.
ajustando Proyecto de Ley sobre distri-
bución de Publicidad Oficial.

Entró en la Sesión de: 03 ABR. 2008

Girado a Comisión Nº _____

Orden del día Nº _____

PARTICIPACION CIUDADANA

PODER LEGISLATIVO
SECRETARIA LEGISLATIVA

04 MAR 2008

MESA DE ENTRADA

N° 010 Hs. 10:25 FIRMA

PODER LEGISLATIVO
PRESIDENCIA

N° 225

3-308

HORA: 14:20

FIRMA:



Sr. Presidente
Legislatura de Tierra del Fuego
Dr. Carlos Bassanetti

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con el objeto de presentar el proyecto de Ley sobre distribución de Publicidad Oficial.

Sin otro particular, saludamos a usted muy atentamente.


Guillermo Worman
Director Ejecutivo


Mario Molinari
Presidente

*Para SL para conocimiento
de la Srta. Leg. del Sr. Bassanetti.*

03/03/08

CD Bassanetti

Carlos D. BASSANETTI
Vicegobemador
Presidente del Poder Legislativo

Fundamentos:

A) El republicanismo: una discusión abierta.

I.- Introducción.

La ONG “Participación Ciudadana” ha trabajado desde 2003 en distintos aspectos vinculados con la libertad de expresión y sus distintas variables de censura indirecta. Sin lugar a dudas, la utilización indebida y arbitraria de la publicidad oficial constituye uno de los principales factores que contribuyen a cercenar la libre circulación información y, a su vez, es un condicionamiento para promover el control por parte de la ciudadanía.

El torno al tema se han desarrollado numerosas reuniones abiertas a la comunidad con integrantes de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), y también hemos podido ofrecer el contenido del texto que se anexa y compartir puntos de vista con integrantes de la ONG británica “Article XIX”, especializada en libertad de expresión y acceso a la información. Este último tuvo críticas muy positivas hacia el proyecto, considerándolo ingenioso y abarcativo de las distintas cuestiones que pueden debatirse en la materia en examen, y nos ha formulado ricas observaciones al respecto.

Dentro del abanico de variables que pueden puntualizarse para el análisis de la temática referida, partimos de los datos de una realidad que emerge de una comunidad de pequeñas dimensiones, donde ***la asignación de publicidad oficial asume un carácter discrecional, favoreciendo a aquellos medios o programas que se alinean con los intereses del gobierno de turno.*** Es por ello que nos preocupan serios motivos de prevención de eventuales hechos de cercenamiento a la libertad de expresión e información.

Este fenómeno exhibe como principales consecuencias las siguientes: una gran desinformación sobre temas de índole política concernientes a

como nuestros representantes manejan trascendentes compromisos comunitarios, una marcada dependencia respecto de los medios informativos y una merma de las posibilidades efectivas de acceso equitativo y pluralista a los diversos canales de expresión, debido esto último principalmente a la ausencia de financiamiento adecuado.

En dicho marco nos parece apropiado plantearnos un acercamiento legislativo a la solución del problema referido, a tono con el espíritu y normativa de corte republicano y democrático, que caracteriza a nuestras normas fundamentales locales: la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal. No obstante ello, el trabajo efectuado aún no es suficiente para cubrir las expectativas de un proyecto de ley o ordenanza que solucione normativamente y de manera efectiva la problemática local. Es por ello que entendemos que aún restan meses de intenso trabajo, y de discusión y análisis complementario de diversas fuentes, antes de proceder con su presentación por ante el órgano legislativo.

II.- La garantía republicana en juego: algunas consideraciones sobre el valor de la libertad de expresión. La importancia de la conceptualización de la información como bien social. El resguardo de la participación y el control ciudadano.

Nos interesa abrir el marco de la discusión, señalando algunas ideas que reflejan el estado de la cuestión constitucional de la tutela de la libertad de expresión y el acceso equitativo y pluralista a los medios de comunicación, mediante el adecuado financiamiento oficial que efectivice dicho acceso.

Así, podemos referir que La libertad de pensamiento y la libertad de expresión son **conceptos indivisibles**¹, en tanto constituyen valores fundamentales para el desenvolvimiento del ser humano y el progreso de la sociedad.

¹ CIDH, OC/5/85.



Su relevancia no puede ser puesta en tela de juicio ni desconocerse en la realidad institucional, siempre y cuando se ponderen debidamente los diversos fundamentos implicados.

Así, no sólo se halla en juego una dimensión individual del derecho a la libertad de expresión, sino que también se deben tutelar tanto el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno -cual medio de intercambio de ideas e informaciones sobre asuntos de interés común y culturales, que alienta la comunicación masiva²-, como el tercer fundamento que posee esta preciada libertad: un fundamento político, dado por la necesidad de todos los ciudadanos de estar provistos de información sobre asuntos públicos, para discutir, decidir y votar en consecuencia. La información es así un bien social de inestimable valor para nuestra comunidad y ordenamiento constitucional.

Es por ello que un sistema democrático constitucional presupone el desafío en pos del **pluralismo** y la **tolerancia** respecto de las manifestaciones que tienden a dar contenido a las opiniones de los grupos sociales.

Máxime aquellas que se formulan en forma pública y abierta, a través de los medios técnicos de comunicación social y que conciernen a la crítica de la gestión desempeñada por los responsables en ejercicio de la función administrativa³.

Se halla en juego, entonces, una **dimensión estratégica de la libertad de expresión** que resulta insoslayable dentro de una concepción que responda a los parámetros de un sistema democrático constitucional, donde "(...)su

² Nuestra Constitución Provincial en el art. 46 refiere que la información es un bien social.

³ Existe un sólido basamento normativo en el bloque de constitucionalidad que nos rige, en sustento de lo afirmado, por ejemplo la interpretación de las siguientes normas: art. 19 Declaración Universal Derechos Humanos, art. 19 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, arts. 4 y 12 Declaración Americana Derechos y Deberes del Hombre, arts. 13 y 23 Convención Americana Derechos Humanos, art. 13.1 Pacto Internacional Derechos Económicos Sociales y Culturales, arts. 1, 14, 22, 32, 43, 75 incs. 19 y 22, 83 y cctes. Constitución Nacional., preámbulo, arts. 1, 4, 8, 14 inc. 10, 46 y cctes. Constitución .Provincia .de Tierra Del Fuego y el preámbulo y arts. 27 inc. 4º, 8, 16, 178 y cctes. de la Carta Orgánica Municipal. Estas normas resultan mucho más enfáticas en la tutela de la libertad de expresión que ciertas normas Europeas tales como el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

pleno reconocimiento, contribuye a fortificar el sistema republicano y democrático"⁴.

Entre otros doctrinarios y en mérito de la brevedad, cabe citar la opinión de Carlos Santiago Nino⁵, quien enseña que *"la libertad de expresión debe estar sobreprotegida en una democracia liberal"* y que *"los principios del liberalismo democrático y social...implican que la libertad de expresión es necesaria tanto para la promoción del bien de la autonomía personal equitativamente distribuida, como para enriquecer el debate colectivo que es inherente al valor epistemológico de la democracia(...)"*

En tal sentido también cabe invocar las sabias palabras de nuestro máximo tribunal, las cuales deberán hacerse extensivas a cualquier medio técnico de expresión, en cuanto a 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, esta claro que la Constitución, al legislar sobre libertad de prensa, protege fundamentalmente su propia esencia democrática(...)"*⁶

Estos valores han sido resaltados por varios organismos internacionales, y constituyen principios vigentes en toda sociedad que se tilde de democrática.. En tal orden de ideas tiene dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que *"La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una conditio sine qua non para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y*

⁴ Conf. Adrián Ventura, *Evolución del concepto de libertad de expresión a través de los fallos de la Corte*, en La Ley, "Colección de análisis jurisprudencial. Derecho Constitucional.", Bs. As., 2002, pag. 413/415.

⁵ En *fundamentos de derecho constitucional*, Ed. Astrea, Bs. As., 2000, pag. 262 y ss. Otros autores de relevancia, v. Badeni Gregorio, *Instituciones de Derecho Constitucional*, T. I., Ed. Ad-hoc, 1997, Bs. As., cap. VI y del mismo *Tratado de libertad de Prensa*, Ed. Lexis Nexis, 2002,; también Germán Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, T. II, Ed. Ediar, 1998, cap. XII.

⁶ *in re* "Edelmiro Abal c. Diario La Prensa", 1960, fallos 248:324.

culturales y, en general, todos los que desean influir al público. En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada. En consecuencia, puede decirse que una sociedad que no está bien informada no es verdaderamente libre”⁷

Dentro de tal tesitura, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “(...)El consenso observado en los órganos de derechos humanos de América y de Europa pone de manifiesto que la protección de la libertad de expresión como elemento indispensable de la democracia se encuentra perfectamente fundamentada en el derecho internacional(...)El derecho a la libertad de expresión y pensamiento garantizado por la Convención está indisolublemente vinculado a la existencia misma de una sociedad democrática(...)Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre si misma⁸”.

Asimismo, la Corte Europea de Derechos humanos, ha manifestado que “su función supervisora impone al tribunal prestar una atención extrema a los principios propios de una ‘sociedad democrática’. La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de tal sociedad, una de las condiciones para su progreso y para el desarrollo de los hombres. Sujeta a lo dispuesto por el punto 2 del artículo 10, es válido no solo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática”⁹

Es que en cuanto a la posibilidad de la crítica política, tal como lo tienen afirmado la C.S.J.N. “(...)la libre discusión por la prensa puede

⁷ OC-5/85.

⁸ Informe anual, 1994, ps. 215-216, en Santiago Felgueras, *Liberad de expresión e información*, capítulo V de la obra *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Ed. Del Puerto, Bs. As., 1997, pag. 476.

⁹ Caso “Handyside”, 7/12/76., cit. por Felgueras, *op. cit.*, pag. 476.

hacer formar el juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deben influir en la suerte de un país(...)debe reputarse esencial manifestación del ¹⁰derecho de libertad de prensa el ejercicio de la libre crítica a los funcionarios por razón de los actos de gobierno, ya que ello hace a los fundamentos mismos del sistema republicano”¹¹.

Es por todo ello que no podemos soslayar que la injerencia en la forma de asignación de publicidad oficial, resulta contraria al espíritu y letra de la CADH, de la C.N., de nuestra Constitución Provincial y de la Carta Orgánica Municipal.

Frente a ello, debemos extremar los recaudos que tornen efectivos los lineamientos republicanos trazados, principalmente tomando en consideración que constituyen supuestos de censura previa –prohibida por nuestra normativa suprema: art. 14. y art. 75 inc. 22 C.N.- tanto la desinformación oficial acerca de los hechos políticos, como también la discriminación que hagan las autoridades al momento de asignar la propaganda oficial.

Como colofón, y sin perjuicio de la normativa del art. 13 de la CADH y art. 46 de la CPTDF, es dable traer a colación que la propia C.S.J.N. en un recordado precedente, consideró que “(...)las palabras censura previa aluden tanto a la revisión y examen del escrito a efecto de controlar las ideas antes de autorizar su impresión, cuanto a otras restricciones de índoles semejante, como finanzas, permisos(...)de que los gobiernos han sabido hacer uso(...)también aquellas encaminadas a castigar o reprimir la publicación una vez aparecida.”¹²

¹⁰ Conf. Adrian Ventura, *op. cit.*, pag. 417.

¹¹ *In re* “Alejandro Moreno”, fallos 269:200, L.L 129-40.

¹² Fallos 167:121, 1932, “Ministerio Fiscal de Santa Fe c. Diario de la Provincia”.

PROYECTO DE LEY PROVINCIAL:

Reglamentación de la publicidad oficial, campañas de educación, concientización y/o promoción de las instituciones de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.

Art. 1º: Por la presente Ley se reglamentan aspectos centrales de los art. 8, 27 y 46 de la C.P. El gasto de la Provincia en concepto de publicidad se basa en los conceptos allí especificados.

La asignación de publicidad oficial está regida por los principios de libre acceso a la información, transparencia, criterios de razonabilidad, acceso equitativo y pluralista a las oportunidades de expresión, recepción de expresiones minoritarias, descentralización y participación, eficacia en la administración del gasto público y publicidad de los actos de gobierno. Se encuentra prohibida toda acción directa o indirecta que constituya un supuesto de censura previa o indirecta.

Art. 2º: CREACIÓN DEL REGISTRO PROVINCIAL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Crease el Registro Provincial de Medios de Comunicación. Por decreto se reglamentará su composición, funcionamiento y todo lo que no se encuentre regulado por la presente.

El Registro Provincial de Medios de Comunicación deberá inscribir a todos los medios de difusión (canales de televisión, portales electrónicos, medios gráficos, radios y radios comunitarias), programas de televisión, programas de radio y secciones independientes de medios gráficos (se podría agregar: publicaciones y boletines informativos de ONG o particulares, pero tendrían que tener prefijado una salida periódica por un lapso de 1 año, por el contrato de publicidad) que estén

interesados en emitir publicidad oficial del órgano ejecutivo, la Legislatura Provincial, del Poder Judicial Provincial y entes autárquicos provinciales.

Art. 3º: PROCEDIMIENTO.

El Registro Provincial de Medios de Comunicación reenviará los legajos de todos los postulantes inscriptos a los poderes judiciales y legislativos, al igual que a los entes autárquicos y descentralizados.

Art. 4º: ADJUDICACIÓN.

Cada organismo público tendrá a su cargo la elección de los programas televisivos, radiales, digitales o gráficos en donde se emitirá publicidad oficial basado en un sistema de otorgamiento de puntaje a cada inscripto en el Registro Provincial de Medios de Comunicación. Se le asignará la publicidad oficial a aquel/llos programa/s y o medios que hubiere/n cumplimentado con los principios de la presente ley.

Art. 5º: ASIGNACIÓN DE PUNTAJE.

El Registro de Medios procederá a asignar puntaje, en forma debidamente fundada, tomando en consideración los criterios que a continuación se detallan:

- a) medios y programas de mayor audiencia y circulación.
- b) programas o medios de exclusiva realización y producción local, con programación extensiva.
- c) programas destinados a difundir principalmente información y noticias locales.
- d) programas o medios que en su mayoría sean realizados y producidos en la Provincia de Tierra del Fuego, destinando escaso tiempo a reproducir programas de otras localidades.
- e) Porcentaje de producción local de publicidad, spots, cortos y diseños.

f) programas o medios que hubieren realizado alianzas o consorcios con organizaciones no gubernamentales, instituciones locales, sectores de la producción y prestadores de servicios privados. (cámara de turismo, comercio, etc.)

En cuanto al orden de prioridades, los incisos a, b, c y e tendrán un valor de 5 puntos y los incisos d, e y f tendrán un valor de tres puntos, debiendo computarse el total para cada postulante.

Art. 6º: DURACIÓN DEL CONTRATO.

El sujeto de derecho público que otorgue la publicidad y los medios y programas seleccionados firmarán un contrato de publicidad que no podrá ser superior al plazo de 1 año, no pudiendo éste ser renovado sin que medio nueva evaluación. Las contrataciones deben producirse con periodicidad necesaria para garantizar la asignación equitativa.

Art. 7º: MEDICION AUDIENCIA Y CONSUMO.

La medición del nivel de audiencia y consumo se realizará través de estudios realizados por consultoras acreditadas, a que se adjudiquen la licitación pública correspondiente. Universidades públicas y privadas podrán ser contratadas a tal efecto.

Art. 8º: AUDIENCIA PÚBLICA.

Previo a la reglamentación del Registro Provincial de Medios de Comunicación, el Poder Ejecutivo convocará a audiencia pública para tratar los criterios de la reglamentación, las condiciones de los concursos de selección y los demás requisitos pertinentes a los efectos de maximizar la transparencia en la gestión pública, el acceso a la información y la concientización y/o promoción de las instituciones republicanas provinciales.

AUSPICIOS OFICIALES

Art. 9º: CREACIÓN DEL REGISTRO PROVINCIAL DE AUSPICIOS.

Crease el Registro Provincial de Auspicios. El decreto reglamentará su composición, funcionamiento y todo lo que no este regulado por la presente.

El Registro deberá inscribir a todos los medios de difusión (canal de televisión, medios digitales, gráficos y radios), programas de televisión, radio y secciones independientes de medios gráficos, las ONG y los particulares interesados en realizar campañas de educación, concientización y/o promoción bajo los auspicios de organismos provinciales que cuenten con presupuesto público.

Art. 10º: PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

En el mismo trámite de inscripción los postulantes deberán presentar un proyecto que responda a los criterios de involucrar directamente a las poblaciones afectadas. Los demás requisitos serán reglamentados por decreto.

Art. 11º: PROCEDIMIENTO.

El Registro reenviará al área específica del Poder Ejecutivo los proyectos de todos los postulantes. El Comité se encargará de seleccionar los proyectos dando prioridad a aquellos que se encuentren contemplados en al menos 4 de las siguientes situaciones:

- a) proyectos que tiendan a generar la opinión y participación de los grupos afectados por la temática a desarrollar en la campaña.
- b) proyectos que tengan por finalidad reflejar la realidad social local.
- c) proyectos elaborados y a desarrollarse por miembros de la comunidad local.

- d) proyectos que respondan a necesidades locales.
- e) alianzas o consorcios con organizaciones no gubernamentales, instituciones locales, sectores de la producción y prestadores de servicios privados por parte del que hubiere presentado el proyecto.
- f) experiencia en la elaboración, producción y desarrollo de campañas de interés público.

Art. 12°: DURACIÓN DEL CONTRATO.

Los organismos y entes públicos provinciales y los proyectos de campañas seleccionados firmarán contratos con los medios y programas asignados. El plazo de duración del contrato dependerá de la duración del proyecto.

Art. 13°: AUDIENCIA PÚBLICA.

Previo a la reglamentación del Registro Provincial de Auspicios se dará cumplimiento a lo establecido por el art. 8° de la presente.

Art 14°: Regístrese. Dese al Boletín Oficial para su publicación y ARCHÍVESE.-