



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 27/2021, caratulado: "S/IRREGULARIDADES EN PUBLICIDAD OFICIAL", originado a raíz de una presentación realizada por la Sra. Sandra MAYOR, invocando el carácter de Directora del Diario Prensa Libre y de Socia Gerente de MATER S.R.L., y solicitando la intervención de este organismo con respecto a supuestas irregularidades en la contratación de publicidad oficial.

Recibida la denuncia, mediante Notas F.E. N° 171/21 y N° 172/21 se solicitó a la Sra. Presidenta de la Legislatura Provincial y al Sr. Ministro Jefe de Gabinete, respectivamente, que por su intermedio, remitan a este organismo un informe pormenorizado en el que aborden los planteos de la denunciante en su totalidad -fs. 14/15-.

Con posterioridad, se recibieron Notas S.L. y A. (M.G.J.) N° 276/21 y 356/21 -fs. 17 y 20-, por medio de las cuales se peticionaron sendas prórrogas para responder a lo requerido, las que fueron otorgadas por sendas providencias -fs. 16 y 22- y notificadas mediante Notas F.E. N° 190/21 -fs. 18- y 231/21 -fs. 22-.

Por su parte, habiendo transcurrido un tiempo prudencial sin novedades respecto de la misiva remitida al Poder Legislativo, esta Fiscalía reiteró su requerimiento a la Sra. Presidenta de la Legislatura Provincial a través de la Nota F.E. N° 220/21 -fs. 19-.

Finalmente, en respuesta a lo solicitado se recibió Nota N° 355/21 Letra Presidencia suscripta por la titular del Legislativo y documental -fs. 23/32- y Nota S.L.A. (M.G.J.) N° 378/21 -fs. 34/43- y documental -con la que se conformó Anexo I, fs. 33-.

Descriptos que fueran los antecedentes señalados, debo decir que con la documentación recibida me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis solicitado.

En su misiva, la presentante denuncia que el periódico que representa vendría siendo proscripto por el presunto accionar del Gobierno Provincial, los entes autárquicos y la Legislatura Provincial, a través de medidas de ahogo económico ejercidas como supuesta venganza ante la crítica ejercida desde las columnas del diario a las actuales autoridades.

Agrega que el medio periodístico se encontraría, en dichos ámbitos, en una suerte de "lista negra" lo que se verificaría con la exclusión de la asignación de la pauta oficial, orientada, según sus dichos, únicamente a otro medio gráfico capitalino y a la prensa riograndense.

Requerida sobre el asunto, se expidió la Sra. Presidenta de la Legislatura Provincial, negando en primer término la discriminación denunciada.

En lo que respecta a la modalidad de contratación utilizada para la publicidad oficial, refirió que las pautas publicitarias tramitarían o bien a instancias de los Sres. Legisladores y/o bloques políticos a fin de comunicar su respectiva



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

actividad, o bien desde la Presidencia para difundir la labor del cuerpo, la realización de actos protocolares, el llamado a licitaciones públicas, etc.

Precisó que el órgano legislativo no contaría con un marco normativo específico que defina parámetros para la distribución de la pauta publicitaria, sino que el sistema sería "de hecho", que el manejo sería "a requerimiento por parte del medio", y que se basaría en razones fundadas de oportunidad, mérito y conveniencia.

Aseguró que la asignación se llevaría a cabo mediante un procedimiento respetuoso de criterios constitucionales y presupuestarios, en los términos de la Ley Provincial N° 1015 de Contrataciones, el Presupuesto de la Cámara Legislativa y su Reglamento Interno, y agregó que las tramitaciones contarían con las intervenciones de las Auditorías Interna y del Tribunal de Cuentas, y que las resoluciones emitidas por la susodicha vendrían siendo publicadas en el sitio oficial de la Legislatura.

Por último, en relación al medio periodístico representado por la denunciante, indicó que, teniendo en cuenta que las contrataciones se realizarían al inicio de la actividad legislativa -marzo/abril-, el periódico habría efectuado una presentación recién en el mes de junio del presente año poniendo a disposición el tarifario vigente, autorizándose poco después su contratación. Aseguró además que el medio contaría con publicidad de una legisladora.

A su turno, se expidió también sobre la denuncia en trato el Sr. Secretario de Comunicación Digital y Medios del Poder Ejecutivo, quien negó categóricamente las apreciaciones de la presentante y la existencia de la supuesta lista negra de medios y de periodistas denunciada en el escrito inicial.

Calificó la presentación de inverosímil, negó el contenido de la nota periodística acompañada y dijo que no se encontraría al tanto de la supuesta denuncia realizada ante FOPEA a la que aquélla hace referencia.

En lo específico, informó que, en contra de lo denunciado, el periódico en cuestión sí tendría asignada pauta publicitaria por parte de la Administración, detallando las prestaciones brindadas por el referido medio. Asimismo, enumeró los pagos realizados a la firma.

Luego, en lo que refiere a la distribución de publicidad oficial en general, el Sr. Secretario precisó que a partir del año 2020 la situación de pandemia habría llevado al Ministerio de Finanzas Públicas a restringir y priorizar las partidas presupuestarias de los diferentes ministerios y secretarías, lo que habría complejizado la proyección de las contrataciones e implicado una labor de austeridad a la hora de distribución de la pauta, todo lo cual —sostiene— no implicaría discriminar o excluir al medio denunciante.

En similar sentido a lo informado por la Sra. Presidenta de la Legislatura Provincial, el susodicho manifestó que, en el año en curso, los trámites relacionados con la asignación de la



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

pauta publicitaria habrían comenzado a gestionarse a partir de los meses de marzo/abril.

En este marco, refirió que las contrataciones se ajustarían a la normativa vigente, y que se harían conforme a un estudio técnico denominado "Relevamiento de Medios", requerido en la Resolución Plenaria del TCP N° 12/96 del Tribunal de Cuentas de la Provincia y por las reglamentaciones internas vigentes en la materia.

Al respecto, explicó que el último relevamiento con el que contaba la Administración sería del año 2017; que durante el año 2020 se habría contratado a una firma para la elaboración de uno actualizado; que éste fue finalmente aprobado por Resolución M.J.G. N° 357/21 -v. Anexo I, fs. 503/532-; y que el mismo sería de aplicación para el presente ejercicio.

Añadió que este estudio contempla una clasificación de proveedores o medios existentes, que los criterios de distribución de pauta publicitaria se hallan previstos en la normativa vigente, Decreto Provincial N° 3106/15 y modificatorios, y que de ningún modo se relacionarían con la opinión de los medios de comunicación sobre la gestión del Gobierno.

Asimismo, refirió que, amén del relevamiento indicado, en cada una de las campañas publicitarias vigentes se realizaría un informe técnico, el que justificaría la decisión adoptada bajo criterios de eficacia y eficiencia en la aplicación del gasto, tipo de público al que se dirige, el mensaje y la

masividad según corresponda, como así también el perfil y la influencia del público.

El funcionario manifestó también que el actual Relevamiento de Medios evidenciaría una mayor preponderancia del ámbito de la comunicación digital y una incidencia cada vez menor para los medios gráficos, dentro de los cuales, el de la denunciante sería el que menor llegada tendría a la población —aunque de todas formas no descartó su contratación, v. fs. 38—.

En definitiva, el Sr. Secretario precisó que, basándose en los parámetros obtenidos de los informes técnicos y dadas las limitaciones económicas profundizadas por la emergencia sanitaria, su cartera habría considerado conveniente, desde un punto de vista estratégico, asignar la mayor parte del presupuesto a los medios digitales, radiales y programas periodísticos culturales, deportivos y de actualidad. En cuanto a los medios gráficos refirió que se habría asignado pauta publicitaria priorizando revistas culturales, publicaciones deportivas de menor tirada y diarios tradicionales.

Por último, entre otros aspectos, el titular de la cartera de Comunicación enfatizó que la distribución de la pauta publicitaria se realizaría de manera razonable y equitativa y de acuerdo a un criterio “muy amplio”; y que, de contar con mayor previsibilidad de fondos en el lanzamiento comunicacional del segundo semestre, “sumarían a otros medios en la distribución de la pauta publicitaria”.



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Finalmente, respecto del planteo efectuado se pronunció también el Sr. Secretario Legal y Administrativo del Ministerio Jefatura de Gabinete.

Después de efectuar una serie de consideraciones en torno a la denuncia, el funcionario opinó que, dentro del grado de discrecionalidad que constituye la asignación de la pauta publicitaria, los criterios puntualizados por el titular de la Secretaría de Comunicación Digital y Medios no permitirían tener por configurada una conducta arbitraria tendiente a castigar la línea de editorial de la firma denunciante -fs. 42-.

En lo medular, el letrado consideró que, al aplicar ciertos criterios contemplados en el Relevamiento de Medios para adjudicar la pauta publicitaria, la Secretaría de Comunicación Digital y Medios habría ejercido lo que se conoce como "discrecionalidad técnica", sólo criticable en caso de manifiesta arbitrariedad. A partir de estos elementos, consideró que las valoraciones técnicas en juego escapaban al análisis de legalidad que le compete -fs. 42/43-.

Así las cosas, detalladas las respuestas suministradas por las autoridades frente al requerimiento de este organismo y tras un atento análisis de las explicaciones y documental acompañadas, debo decir que no se advierte que los elementos reunidos en la causa alcancen a evidenciar una conducta inequívoca de los poderes públicos encaminada a perjudicar a la presentante como consecuencia de las publicaciones a las que alude.

En este sentido, es cierto que, en el caso del Ejecutivo Provincial, se ha conseguido verificar —tanto a partir de los informes como de las órdenes de publicidad, órdenes de compra y comprobantes de devengado, como de las facturas electrónicas emitidas por la propia editorial— la existencia de campañas publicitarias en materia sanitaria, de promoción y subsidios, facturadas el año pasado y que no fueron renovadas, aparentemente, en la mayor parte del presente ejercicio.

No obstante, la Administración ha justificado este accionar basándose en informes técnicos que indican una menor llegada del Diario Prensa a la población comparado con los demás medios gráficos —v. Anexo I, fs. 532— y una inferior cantidad de visitantes al sitio web diarioprensa.com.ar en relación a los demás portales de noticias que lucen relevados —v. Anexo I, fs. 528—, esto, en el marco de una serie de campañas de difusión en las que se priorizó la distribución de la pauta en función del alcance del medio y de su formato.

Como ya ha expresado este organismo en otros dictámenes, con cita de la Procuración del Tesoro de la Nación, la ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas de la materia de que se trata, de modo tal que los mismos merecen plena fe mientras no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su valor, siempre que sean bien fundados, precisos y adecuados al caso (PTN, *Dictámenes*, 200:116; 254:197; 264:5, entre otros).



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Por lo tanto, en la medida que no se ponga en tela de juicio la validez del Monitoreo de Medios de Comunicación aprobado por la Resolución M.G.J. N° 357/21 —que determina la calificación de Diario Prensa dentro del mercado— o que se demuestre una aplicación incoherente o injustificada, no corresponde a este organismo, al menos por el momento y sin otros elementos, suponer su inexactitud, incongruencia ni falsedad. Máxime en una materia como la que se trata, en la que el ordenamiento admite márgenes de discrecionalidad más elásticos que los presentes en otras áreas de la gestión pública.

Sin perjuicio de lo expresado, a partir de la situación planteada considero útil recordar algunos lineamientos básicos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación tiene sentados en materia de distribución de publicidad oficial y que, a la fecha, resultan de plena aplicación en nuestra Provincia.

En nuestro país la regla es que los actos del gobierno deben ser públicos, ya sea permitiendo el acceso directo a su conocimiento por los ciudadanos o procediendo a su difusión a la comunidad. Esta última se materializa en forma primaria a través de los órganos de prensa del Estado —como ser los boletines oficiales, canales de televisión públicos y páginas web de gobierno—.

Salvo disposición legal en contrario, no existe obligación de hacer efectiva la publicidad oficial acudiendo a los medios de prensa privados. Pero cuando se lo hace, la finalidad es la de otorgar la mayor difusión posible a los actos estatales y satisfacer

ampliamente el derecho a la información; en modo alguno puede tener por objeto subvencionar o subsidiar a los medios de prensa, o responder a objetivos de propaganda política.

Los fondos públicos que tornan posible la publicidad oficial conforman un bien escaso. Tal circunstancia justifica que las autoridades impongan criterios de selección sobre su volumen y sobre los sujetos que se harán cargo de la difusión. En tales casos, si la selección es objetiva y razonable no será pasible de observaciones aunque omita a algunos o muchos medios de prensa (conf. BADENI, G., "Publicidad Oficial", LA LEY 2011-B, 242).

La realidad demuestra que, en ocasiones, la distribución fue llevada a cabo con la finalidad de castigar económicamente a los medios de prensa adversos a los gobiernos de turno, o para fomentar el desarrollo o subsistencia de aquellos que están dispuestos a ofrecerle su apoyo editorial.

Por ello, la doctrina es coincidente en sostener que resulta necesaria la sanción de normas que establezcan criterios objetivos de distribución lo cual, además de brindar transparencia al sistema, evita la proliferación de denuncias sobre arbitrariedad y discrecionalidad de parte de los supuestos excluidos o perjudicados (v. BASTERRA, M. i. "Estándares mínimos adquiridos' para la regulación de la publicidad oficial", Abeledo Perrot, 2014, SJA 02/04/14, p. 19).

En idéntico sentido, ya desde sus comienzos este organismo sostuvo que, "(...) teniendo especialmente en consideración los elevados montos que se erogan en ese concepto, es mi opinión que resultaría conveniente que el Poder Ejecutivo



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Provincial dictase un reglamento que, además de establecer el mecanismo de selección de los medios a contratar, el de determinación de los montos a abonar por la contratación, etc., acotase las facultades de determinados funcionarios para contratar publicidad y limitase —conforme la autoridad de que se trate— los montos a los que pueda ascender este tipo de contrataciones" (v. Dictamen F.E. N° 19/94).

Al respecto, cabe rememorar los parámetros señalados por el Máximo Tribunal Federal en los precedentes "Editorial Río Negro" (Fallos: 330:3908) y "Editorial Perfil" (Fallos: 334:109), en donde se opinó que "...no puede afirmarse la existencia de un derecho a recibir una determinada cantidad de publicidad oficial..." pero sí "...existe un derecho contra la asignación arbitraria o la violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos".

Asimismo, dijeron los jueces que "...el Estado no puede asignar los recursos por publicidad de manera arbitraria, en base a criterios irrazonables (...) no sólo debe evitar el gobierno acciones intencional o exclusivamente orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa, sino también aquellas que llegan a idéntico resultado de manera indirecta (...) los actos indirectos son, en particular, aquellos que se valen de medios económicos para limitar la expresión de las ideas..." (CSJN, Fallos: 330:3908, consid. 4º).

En tal entendimiento, sostuvo la Corte que la primera opción para un Estado es dar o no publicidad, y esa decisión permanece dentro del ámbito de la discrecionalidad estatal, aunque 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 modo indirecto de afectar la libertad de expresión. Por ello tiene a su disposición muchos criterios distributivos pero cualquiera sea el que se utilice debe mantener siempre una pauta mínima general para evitar desnaturalizaciones (Fallos: 330:3908, consid. 11).

Estos lineamientos no resultan ajenos a nuestro ámbito, en donde la jurisprudencia ya registra sentencias dictadas contra el Estado en donde se hizo lugar al planteo de un medio de prensa y, desechando las explicaciones brindadas por la Administración Municipal, se la condenó a que presente un esquema de distribución y asignación de su pauta publicitaria oficial basado en criterios claros, objetivos y transparentes, de acuerdo a los principios señalados y con el grado de elasticidad que la cuestión requiere (v. Cámara de Apelaciones de Río Grande, Sala Civil, Comercial y del Trabajo, "Prensa S.R.L. c/ Municipalidad de Ushuaia s/amparo", sent. del 17/10/17).

En definitiva, se observa una creciente tendencia judicial a rechazar las explicaciones genéricas brindadas por los poderes públicos para la justificación de la contratación en materia de publicidad oficial, poniendo en cabeza de los funcionarios la carga de visibilizar la racionalidad de sus decisiones.



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

La situación descripta debe ser considerada en el futuro tanto en los casos de cesación o reducción de la pauta publicitaria como, en general, para su planificación, resultando conveniente normativizar cuidadosamente la misma a fin de evitar eventuales conflictos como el que aquí se presenta.

Para finalizar, en cuestiones de publicidad oficial este organismo ya ha dicho que, siendo el Tribunal de Cuentas de la Provincia quien estableció las pautas mínimas a las cuales deben ajustarse los tres poderes del Estado para su contratación, aquél resulta ser el más indicado para entender en presentaciones como la que nos ocupa (v. Dictamen F.E. N° 18/04).

Por lo expresado, y teniendo en cuenta además que el asunto del que trata la denuncia refiere a temas inherentes a las funciones asignadas a ese organismo de control por Ley Provincial N° 50, corresponde dar intervención al mismo, ello a los efectos de determinar si ha existido incumplimiento alguno a las disposiciones vigentes en la materia o bien a cualquiera de sus recomendaciones o requerimientos, que pueda importar un perjuicio al erario público.

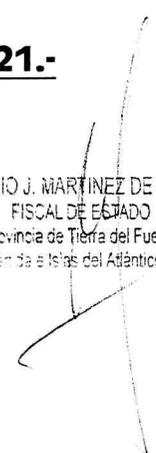
Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Ministro Jefe de Gabinete -y a través suyo al Sr. Secretario de Comunicación Digital y Medios-, de la Sra. Presidenta de la Legislatura, y por su

intermedio a los Sres. Legisladores, del Tribunal de Cuentas de la Provincia, de la denunciante, y darse al Boletín Oficial para su publicación.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 26 /21.-

Ushuaia, 29 SEP 2021

MAGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Comando en Jefe de las Islas del Atlántico Sur





*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 27/2021, caratulado:
"S/IRREGULARIDADES EN PUBLICIDAD OFICIAL"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha originado a raíz de una presentación realizada por la Sra. Sandra MAYOR, invocando el carácter de Directora del Diario Prensa Libre y de Socia Gerente de MATER S.R.L., y solicitando la intervención de este organismo con respecto a supuestas irregularidades en la contratación de publicidad oficial.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 26/21 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

**EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

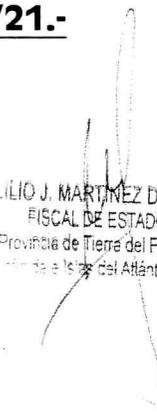
RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 26 /21.

ARTÍCULO 2°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 26 /21, notifíquese al Sr. Ministro Jefe de Gabinete, y a través suyo al Sr. Secretario de Comunicación Digital y Medios; a la Sra. Presidenta de la Legislatura, y por su intermedio a los Sres. Legisladores; al Tribunal de Cuentas de la Provincia y a la denunciante. Pase para su publicación al Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 67 /21.-

Ushuaia, 29 SEP 2021


JULIO J. MARTÍNEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Ciudad de Ushuaia del Atlántico Sur