



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

**RESOLUCION OA: 266/11**

**BUENOS AIRES, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2011**

VISTO el Expediente CUDAP: EXP-S04:0049687/2011, y

CONSIDERANDO

I. Que con fecha 20 de julio de 2011 el Senador Gerardo Morales y el Diputado Ricardo Gil Lavedra solicitaron al Señor Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Dr. Aníbal Fernández, se retire la señalización de obras públicas en la que –según expresan- se ha insertado un isologotipo con el rostro de la señora Presidenta de la Nación, lo que consideran violatorio de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de Ética en Ejercicio de la Función Pública N° 25.188.

Que previo dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el señor Jefe de Gabinete remitió las actuaciones a esta OFICINA ANTICORRUPCIÓN, a fin de que tome la intervención de su competencia.

Que en atención a la necesidad de brindar una respuesta inmediata al planteo formulado, teniendo en cuenta el contexto en el que el mismo se había articulado, en particular, la próxima realización de comicios nacionales, el 29 de julio de 2011 la DIRECCION DE PLANIFICACION DE POLITICAS DE TRANSPARENCIA elaboró un informe preliminar, exclusivamente sobre la base de los hechos informados y sin una previa verificación de los mismos, cuya copia se remitió el mismo día al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros.

Que ello en virtud de que, de otro modo, con el transcurso del tiempo, sus efectos podrían tornarse ilusorios.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

Que en dicho informe se concluía la necesidad de recomendar a las áreas con competencia sobre la elaboración y colocación de los carteles en cuestión que, en las pautas para su diseño, no se incluyan imágenes que puedan dar a entender la promoción personal de autoridades o funcionarios públicos y que, en caso de haberse colocado carteles de obras públicas con el isologotipo del rostro de la Sra. Presidenta de la Nación, los mismos sean rediseñados a fin de no incurrir en una infracción a la Ley N° 25.188.

Que sin perjuicio del informe mencionado precedentemente, el 5 de agosto se dispuso la formación del presente expediente administrativo y se remitió una nota al Sr. Secretario de Obras Públicas del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS requiriéndole informe si existen pautas o normas oficiales que regulan la confección de la cartelería con la que se identifica las obras ejecutadas con aportes públicos y, en caso afirmativo, remita copia de las pautas en cuestión e informe si las mismas incluyen alguna disposición relativa a la inclusión de un isologotipo con el rostro de la señora Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner.

Que por Nota SOP N° 404/2011 de fecha 17 de agosto de 2011, el funcionario oficiado respondió el requerimiento de esta Oficina informando, en lo que aquí interesa que “no existe una norma de carácter general que regule la confección de la cartelería identificatoria de las obras públicas licitadas desde la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS”.

Que agrega que “Todos los aspectos vinculados a la cartelería identificatoria se encuentran contenidos en la documentación que conforma el Pliego Licitatorio de cada obra en particular”.

Que, asimismo, informa que “no existe indicación alguna en los pliegos vigentes de licitación de obra pública que realiza esta Secretaría, que implique o indique, la colocación en los carteles identificatorios de cada obra,



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

donde consta el nombre de la obra, el monto de contratación, la empresa adjudicataria, etc ..., de isologotipos con la imagen de la Sra. Presidenta de la Nación, Dra. Cristina FERNANDEZ DE KIRCHNER”

II. Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL, órgano de carácter unipersonal y piramidal que se encuentra en cabeza del Presidente de la Nación, ejerce la jefatura del Estado y la del Gobierno (artículo 99 de la Constitución Nacional) y es el responsable político de la administración general del país, encontrándose entre sus deberes, el de publicitar sus actos de gobierno.

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.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

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



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

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 las distintas áreas de gobierno. Esta es una de las pautas fundamentales de organización en las que se basa la configuración del Estado de Derecho, hace a la aceptación de valores y su efectiva observancia culmina en la configuración de una cultura compartida que hace de la democracia no sólo un sistema institucional definido en la ley fundamental, sino un estilo de vida que se transmite a todas las esferas y grupos dentro de los cuales transcurre la existencia de la población.

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.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

Que en suma, la teoría constitucional señala que los gobiernos deben, en todos los casos, justificar la calidad de sus actos siendo que la modernidad sitúa al individuo dentro de una red de complejas interacciones e interdependencias que constantemente imponen demandas de carácter colectivo.

III. 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 entendemos como publicidad pública u oficial o del sector público, a toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos los niveles, por lo que quedan incluidas en este concepto la cartelería a la que se aludiría en la presentación realizada ante la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Que la disposición transcrita se inscribe en el amplio contexto de pautas y deberes éticos contenidos en la Ley N° 25.188, 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 de este modo se concreta la realización del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno al que se ha aludido en el punto II de este informe, principio que permite a los ciudadanos, ejercer un adecuado control sobre el accionar de los distintos departamentos del Estado.

Que en ese marco 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 éstos encuadren en una supuesta



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

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.

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 en Canadá, por su parte, el gobierno viene analizando el tema de modo sistemático, y desde 2004 ha modificado ya dos veces su política de comunicaciones para otorgar mayor transparencia y eficiencia a la planificación y ejecución de la publicidad institucional. En tal sentido, la Política de Comunicaciones del Gobierno de Canadá (Communications Policy of the Government of Canada) prohíbe contratar publicidad oficial en apoyo de un partido político. En la provincia de Ontario, la ley establece que los avisos del gobierno no deben tener como propósito crear una imagen positiva del partido gobernante o generar una impresión negativa de una persona o entidad crítica del gobierno (Government Advertising Act, 2004).

Que España, por su parte, con un criterio claramente restrictivo, ha dictado la ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, la cual establece en qué casos se pueden promover o contratar campañas institucionales de publicidad y comunicación, atendiendo a la finalidad que persigue: “ ... cuando tengan alguno de los siguientes objetivos: promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales, 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



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

uso de los espacios y servicios públicos; informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares; difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general, difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen; advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios; 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; apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras; difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España; comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias”.

Que en nuestro país, el 3 de diciembre de 2009 la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionó la ley N° 3391 que fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo local a través del Decreto N° 122/10 de fecha 25 de enero de 2010. Esta Ley tiene como objeto regular la producción, el contenido, el gasto, la contratación y la distribución de la Publicidad Oficial de toda la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como establecer mecanismos de control con el fin de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a tales fines.

Que luego de recalcar que toda cuestión vinculada a la publicidad oficial “debe ofrecer información de interés general y utilidad pública para los habitantes de la Ciudad y no debe perseguir fin distinto al de lograr el bienestar de la comunidad” (artículo 4º), define los propósitos a los que ésta debe servir (artículo 5º, parcialmente vetado).



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

Que en su artículo 8º (cuyos incisos a y b fueron vetados por el Decreto citado) establece que “La Publicidad Oficial no puede: a) Incluir el nombre, voz, imagen o cualquier elemento identificable con funcionarios del sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. b) Incluir frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas. c) Tener como finalidad principal influir en la decisión electoral de la población, ni fomentar la imagen positiva de cualquier funcionario público o del partido o sector gobernante, o la impresión negativa de una persona, sector, organización, agrupación o partido político. d) Realizarse en eventos, publicaciones o actividades cuyo objetivo sea la promoción de sustancias psicoactivas, tales como el alcohol, los psicofármacos, las bebidas energizantes y el tabaco”.

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.

Que, en consecuencia, las herramientas de publicidad (entre ellas, la cartelería a la que se refiere este informe) deberían ceñirse, a fin de adecuarse a los preceptos contenidos en el artículo 42 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, a informar acerca de la ejecución de las obras,



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

sus características, alcance y dimensión, así como sobre el área promotora o responsable de su ejecución.

Que, en este sentido, no caben dudas acerca de la legitimidad de la potestad de disponer la impresión y difusión de carteles de obras públicas en atención a la necesidad del PODER EJECUTIVO NACIONAL de poner en conocimiento de la ciudadanía una decisión política de magnitud, como la que podría representar una transferencia de recursos presupuestarios nacionales para la contratación y ejecución de las obras públicas, a diversas jurisdicciones del país.

Que tampoco podría censurarse la mención, en la cartelería, de la Presidencia de la Nación como sector del Estado o de las áreas responsables del proyecto, inclusiones que, en definitiva, tenderían a informar con mayor claridad sobre quiénes resultan responsables políticos de su ejecución.

Que, en esa línea, la inclusión de un isologotipo con el rostro de la señora Presidenta de la Nación en carteles de obras públicas constituiría un símbolo, entendiendo como tal a una “Figura retórica o forma artística ... que consiste en utilizar la asociación o asociaciones subliminales de las palabras o signos para producir emociones conscientes” (Diccionario de la Real Academia Española) y, más allá de la eventual intencionalidad perseguida en su diseño, su inserción excedería la finalidad de información respecto de la jurisdicción o área de gobierno promotora de la obra, por lo que no debería ser incluido en la cartelería.

Que, en definitiva, la inclusión de una imagen como la aludida 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.



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

IV. Que es la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS quien entiende en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas las materias relacionadas con obras de infraestructura habitacional, viales, públicas e hídricas y coordina los planes, programas relativos a dichas obras a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal que correspondan a la jurisdicción. La mencionada Secretaría, además, entiende en las funciones de Autoridad de Aplicación de la normativa que regule el ejercicio y la ejecución de los programas y de las actividades de su competencia y -en particular- los que hacen al cumplimiento de los objetivos del Fondo Nacional de la Vivienda; participa en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso y/o licitaciones, como también en los procesos licitatorios o contrataciones directas que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia, hasta su finalización; y ejerce las facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia, supervisando el cumplimiento de los marcos regulatorios correspondientes (Planilla Anexa al artículo 1º del Decreto N° 1142/2003).

V. Que en aras del carácter preventivo de la normativa imperante en materia de ética pública se debe recomendar al área con competencia sobre la elaboración de los pliegos licitatorios y demás documentación relacionada con la ejecución de obras públicas, arbitre los medios para garantizar que la cartelera identificatoria de las mismas no contenga 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.

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



*Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos  
Oficina Anticorrupción*

VII. 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,

el señor FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO

RESUELVE

ARTICULO 1º: RECOMENDAR a la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS que, en su carácter de autoridad con competencia en materia de obras públicas, arbitre los medios para garantizar que en la cartelería identificatoria de las obras ejecutadas con fondos públicos se cumplan las pautas previstas en el artículo 42 de la Ley N° 25.188 y en el presente dictamen.

ARTICULO 2º: Notifíquese, regístrese, publíquese en la página de internet de esta OFICINA ANTICORRUPCION y oportunamente archívese.