

PRESENTA RECLAMO ADMINISTRATIVO IMPROPIO. PLANTEA CUESTION FEDERAL

Buenos Aires, de junio de 2016

Sr. Presidente del Directorio del
Ente Nacional de Comunicaciones

S. _____ / _____ D.

Carlos Horacio Arreceygor, en mi carácter de Secretario General de la Confederación Sindical de Trabajadores de Medios de Comunicación (en adelante “COSITMECOS” o la “Confederación”), con domicilio real en Quintino Bocayuva 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y constituyendo domicilio en Bernardo de Irigoyen 330 6° piso 6 of. 134, también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Sr. Presidente, respetuosamente me presento y como bien proceda digo:

I) OBJETO

Que vengo, en la condición invocada según se acredita con el certificado de autoridades que se adjunta, en legal tiempo y forma, en los términos del artículo 24 inc. a) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (en adelante también denominada “Ley 19.549”) a impugnar formalmente la Resolución del Presidente del Ente Nacional de Comunicaciones (en adelante “ENACOM”) N° 2484/2016 (en adelante la “Resolución 2484”) en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho que seguidamente se expondrán. Debido a la mencionada impugnación, se solicita desde ya se revoque y modifique la Resolución 2484 en las partes que más abajo se verán.

Finalmente, en el presente reclamo se solicita que al ENACOM se decrete la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

II) ANTECEDENTES

El artículo 81 inc. a) de la Ley 26522 prevé que *“Los licenciatarios o autorizados de los servicios de comunicación audiovisual podrán emitir publicidad conforme a las siguientes previsiones: a) Los avisos publicitarios deberán ser de producción nacional cuando fueran emitidos por los servicios de radiodifusión abierta o en los canales o señales propias de los servicios por suscripción o insertas en las señales nacionales”*.

Por su parte, la Ley 26522 también define producción nacional como: *“Programas o mensajes publicitarios producidos integralmente en el territorio nacional o realizados bajo la forma de coproducción con capital extranjero, con participación de autores, artistas, actores, músicos, directores, periodistas, productores, investigadores y técnicos argentinos o residentes en la Argentina en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%) del total del elenco comprometido”*.

Asimismo, el Decreto 1225/2010 reglamenta el artículo 81 inc. a) de la siguiente manera: *“...La difusión de mensajes publicitarios de producción distinta a la nacional estará sujeta a la condición de que proceda de un país con el que existan condiciones de reciprocidad para la difusión de contenidos audiovisuales*

publicitarios. La agencia o anunciante interesado deberá invocar y acreditar esta circunstancia”.

A los efectos de tornar ejecutivas las normas aquí transcritas, el Directorio de la entonces Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual dictó la Resolución N° 983/13 (en adelante la “Resolución 983”).

La Resolución 983 creó el Registro de Publicidad Audiovisual para Televisión en el que las agencias de publicidad, anunciantes directos y/o productoras publicitarias deberían presentar, con carácter de declaración jurada, la Ficha de Producciones Publicitarias de cada aviso publicitario a ser emitido por los servicios de televisión abierta o por la señales nacionales, cuyos contenidos mínimos se consignaban en el Anexo I de la misma

Además, el artículo 7° establecía que “Todo aviso publicitario emitido (...) deberá contar con una inscripción en pantalla que incluya la siguiente frase: ‘AVISO PUBLICITARIO DE PRODUCCION NACIONAL’, seguida del Número de Registro de la Ficha Técnica”.

Por su parte, el artículo 8° la mentada resolución preveía que *“Todo aviso publicitario que no sea nacional deberá incluir (...) una inscripción en pantalla que incluya la siguiente frase: “AVISO PUBLICITARIO DE PRODUCCION EXTRANJERA”, seguida del Número de Registro de la Ficha Técnica”.*

La Resolución 983 reglamentaba en debida forma la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sin modificar su letra ni espíritu, al contrario, tornando plenamente operativa su manda.

Además, dicha resolución protegía en debida forma la producción nacional, otorgándole visibilidad e informando a los usuarios la procedencia de la pieza publicitaria emitida.

Por su parte, esta situación influye directamente en el amparo y protección de las fuentes de trabajo de quienes participan en el proceso de creación y producción de las piezas de publicidad en su integralidad. Trabajadores representados por las asociaciones sindicales que participan en esta Confederación y que ella está obligada a defender.

Ahora bien, la Resolución 2484 dictada por el ENACOM, expresamente deroga en su artículo 5° lisa y llanamente los artículos antes transcritos, dejando sin aplicación el articulado de la ley. Esta situación causa un gravamen irreparable a los trabajadores representados por las asociaciones sindicales confederadas.

La propia Resolución 2484 expresa los motivos de tal decisión. En este sentido expresamente manifiesta *“Que siendo el sector de las comunicaciones audiovisuales y de las telecomunicaciones, uno de los de mayor dinamismo e innovación, su sujeción a regímenes legales como los vigentes caracterizados por su excesivo reglamentarismo conspira el logro de los objetivos antes señalados”* (Considerando cuarto).

Además, otro de los considerandos de la mentada resolución indica *“Que en consecuencia y hasta tanto se plasme la aprobación del nuevo régimen legal unificado, resulta oportuno que se dejen sin efecto algunas reglamentaciones de la Ley N° 26.522, aplicables a los servicios de comunicación audiovisual que, por su excesiva rigurosidad formal, resultan obstaculizantes del dinamismo propio del sector”*.

El supuesto reglamentarismo excesivo aludida por la Resolución 2484 no es tal. La Resolución 983, ahora derogada por la resolución impugnada mediante el presente, no resultaba excesiva ni conlleva rigurosidad formal. Muy por el contrario, tornaba aplicable y operativa la manda de la Ley 26.522. Especialmente, a la publicidad de producción nacional que protege los derechos de los trabajadores representados por la asociación sindical que participan en esta Confederación.

En efecto, con el dictado de la Resolución N° 2484 se lesionan directamente los derechos de los trabajadores representados por las asociaciones sindicales que participan de esta Confederación, en virtud de que se torna inoperativa la manda del artículo 81 a) de la Ley 26522 cuyo espíritu es la protección de la publicidad nacional, al evitar que ésta se encuentra plenamente identificada.

Esta Confederación no puede admitir que los actos administrativos que dicta el ENACOM pongan en peligro las fuentes de trabajo de sus representados.

El trabajo publicitario debe ser protegido en los términos que ordena la Ley 26.522 y con la derogación de los artículos 7 y 8 de la Resolución 983/2013

de la entonces Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual se deja sin efecto la manda de la ley.

En este contexto, es nuestra obligación, como Confederación, defender tanto lo que consideramos el desarrollo armónico de la vida de la industria o actividad de la publicidad nacional, cuanto las fuentes de trabajo de nuestros compañeros representados por la organización confederada.

Es por las cuestiones denunciadas que la Resolución 2484 debe ser revocada en esta sede, conforme lo previsto en el artículo 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, respecto de las partes impugnadas y modificada conforme lo aquí expuesto.

La derogación de los artículos 7 y 8 de la Resolución 983/2014 de la entonces Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual resulta entonces ilegítima y violatoria de la norma superior por la omisión de su reglamentación, circunstancia que vicia la Resolución 2484 y la convierte en nula en los términos del artículo 14 inc. b) de la Ley 19.549 e inconstitucional.

Lo propio ocurre respecto del artículo 4 de la resolución impugnada en la medida en que deja sin fecha de inicio el cálculo de las cuotas mínimas de producción que establecía el artículo 1 de la resolución Afsca 474.

La cuestión es que – al decir de los propios considerandos de la norma – hasta que se cambie la norma 26522, la autoridad desea – violentando el principio de legalidad fijado como estándar de la CIDH, así como las reglas del artículo

99.2 de la Constitución y los principios del artículo 75.19 también de la CN – despreciar la obligada protección de la producción nacional en la programación y en la publicidad, a tenor de lo dicho anteriormente.

Es decir, que las derogaciones establecidas en la Resolución 2484, resulta inconstitucionales tanto como vaciar de contenido las reglas de protección a la programación infantil por vía de la derogación de la 474/10, y desproteger al público y los trabajadores por la eliminación de las reglas de exhibición de los titulares de los servicios, cosa que también propone la 2484/16 ENACOM.

La eliminación de dicha exigencia legal también vacía de contenido la legislación vigente, contrariando – al no ser una mera reglamentación sino una re-reglamentación que se aparta de los extremos legales – los estándares interamericanos que reclaman el cumplimiento del principio de legalidad estricta en los términos de la OC 6/86 de la Corte IDH.

Al mismo tiempo, la dificultad creada en la exigencia de la exposición de las titularidades de los licenciatarios y autorizados por no visibilizarse la misma – de conjunto a la falta de exhibición actual de los registros de los arts 57 y 59 de la Ley 26522 conspiran y desconocen contra la aplicación de los estándares de regulación de la radiodifusión establecidos en el Informe 2009 de la relatoría especial de Libertad de expresión de la CIDH y de los estándares de monitoreo de UNESCO de 2008.

El primero de ellos dice “119. En concreto, los Estados deben evitar situaciones de monopolio u oligopolio y contemplar la existencia de estas situaciones al momento de definir la asignación o la renovación de las licencias. Al

respecto, en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007), los relatores para la libertad de expresión aclararon que las medidas antimonopólicas, “**deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles.** Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor” (destacados nos corresponden) ¹

El segundo indica entre las obligaciones de los Estados:

“INDICADORES CLAVE

*2.1 EL ESTADO ASEGURA EL CUMPLIMIENTO CON LAS
MEDIDAS PARA PROMOVER A LOS MEDIOS PLURALISTAS*

- *regulaciones eficaces para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad.*
- *legislación específica sobre la propiedad cruzada dentro de los medios y entre la radio / televisión y otros sectores mediáticos para impedir la dominación del mercado*

¹ OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 30 diciembre 2009 Original: español ESTÁNDARES DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA UNA RADIODIFUSIÓN LIBRE E INCLUYENTE RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. La declaración que menciona es la DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSION: ♣ En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor.

- *las regulaciones reconocen la distinción entre los actores pequeños y grandes en el mercado mediático*
- *disposiciones de transparencia y divulgación para las empresas mediáticas con relación a la propiedad, las inversiones y las fuentes de ingresos (destacado nuestro)*²

La resolución cuestionada es inconstitucional. Las normas reglamentarias – ha sostenido desde antiguo la Corte – si bien subordinadas a la ley, completan regulando los detalles indispensables para asegurar no solo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador (CJSN, Fallos, 214:396). Sin reglamentación, “*la ley queda habitualmente colgada y sin operatividad*” (Sagües, Néstor P. “Elementos de Derecho Constitucional”. Tomo I. Buenos Aires. Editorial Astrea.1993. Pág. 463).

En tanto ni el Presidente de la Nación puede reglamentar las leyes alterando su espíritu en los términos del art. 99.2 , mucho menos una autoridad sectorial que actúa por facultades delegadas.

Ello surge prístinamente de su texto y es irrefutable. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

² Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).
<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>

En virtud de la inconstitucionalidad aquí denunciada, la norma dictada por el ENACOM debe ser revocada y modificada en la parte pertinente en los términos del artículo 14 inc. b de la Ley 19.549.

Su propio considerando que se destaca en este escrito da cuenta de que se aparta del cumplimiento de la ley 26522 vigente porque asume que está en discusión.

III) NULIDAD DE LA RESOLUCION 2484

La Resolución 2484 conlleva, en atención a lo expuesto, un vicio en el elemento objeto del acto administrativo y conllevan su nulidad en los términos del artículo 14 inc. b) de la Ley 19.549.

La doctrina explica que el acto administrativo no debe ser prohibido por el orden normativo y expresa que: *“La ilegitimidad puede resultar de la violación de la Constitución, de la ley, reglamento o acto general...”* (Hutchinson, Tomás. “Régimen de Procedimientos Administrativos”. 8° Edición Actualizada y Ampliada. Buenos Aires. Astrea. 2006. Pág. 87).

Como hemos visto, la Resolución 2484 deroga normas que operativizan la Ley 26.522, tornando inaplicables sus normas.

Entonces, el acto administrativo aquí impugnado resulta contrario a la Constitución y a la Ley 26.522, por lo que ostenta un grave vicio en el objeto que lo hace nulo en los términos del artículo 14 inc. b) de la Ley 19549.

Es por ello que corresponde su revocación en esta sede conforme lo previsto por el artículo 17 del mismo cuerpo legal. Asimismo se solicita su modificación en los términos expresados a lo largo del presente escrito.

IV) SUSPENSION DE LOS EFECTOS

Hasta tanto se resuelva el presente reclamo administrativo impropio en forma definitiva, solicito se suspendan los efectos de la Resolución 2484 en virtud de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

Ello por cuanto en el caso no se verá afectado interés público alguno, se evitará con la suspensión un daño grave al interesado y dado que se ha alegado fundadamente la nulidad absoluta de la Resolución 2484.

Y decimos que no se verá comprometido el interés público sino muy por el contrario, éste se verá salvaguardado ya que se suspenderá la ejecución de un acto administrativo de alcance general que ha sido dictado con claro exceso reglamentario. En este sentido, con la interposición del presente reclamo impropio, la Administración tiene la posibilidad de quitar del mundo jurídico un acto administrativo que resulta nulo, ilegal e inconstitucional.

Dice la doctrina que *“La ponderación que se haga sobre este requisito para autorizar la suspensión no puede ser negativa, puesto que no cabe exigir la prueba de que no afecta el interés público sino la demostración de que existen razones de esa índole que justifican la medida suspensiva...”* (Gallegos Fedriani, Pablo O. *“Las medidas cautelares contra la Administración Pública”*. Buenos Aires. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. 2002. Pág. 195).

La afectación del interés público en la especie surge clara de la situación aquí descrita, ya que dejar de exigir las cuotas de nacionalidad lesiona lisa y llanamente las fuentes de trabajo de los representados por la asociación sindical confederada.

Además, se ha alegado fundadamente la nulidad absoluta del acto por vicios en el elemento objeto, por lo que también corresponde la suspensión aquí solicitada. La presunción de legalidad del acto ha sido seriamente desafiada y por ello, debe la Administración suspender los efectos de la Resolución 2484 hasta tanto se resuelva el presente reclamo administrativo impropio en forma definitiva.

Finalmente, como ha quedado aquí dicho, se ha expuesto el grave perjuicio que la ejecución del acto administrativo aquí impugnado acarrea para nuestros representados, por lo que también corresponde la suspensión de los efectos del acto impugnado.

Dice la doctrina que *“... el particular, afectado por el mencionado acto, en forma simultánea con la interposición de su impugnación tiene la*

*facultad de solicitar, en virtud del agravio que alegue, la suspensión de los efectos ejecutorios del acto (...) En el orden nacional, la viabilidad de la suspensión **se encuentra supedita al cumplimiento de alguna de las tres condiciones establecidas en la norma, esto es: motivos de interés público, para evitar graves perjuicios al interesado o cuando se alegara fundadamente un nulidad absoluta...**" (El destacado nos pertenece. No obra en el original) (Gallegos Fedriani, Pablo O. Op. cit. Pág. 197).*

De lo que surge que corresponde la suspensión de los efectos ejecutorios de la Resolución cuestionada, desde la interposición del presente y hasta tanto se resuelva en forma definitiva la impugnación aquí vertida. Y ello se pide expresamente a la Administración.

V) CUESTION FEDERAL

Para el caso en que no se haga lugar al presente reclamo administrativo impropio y se mantengan los términos de la Resolución 2484, se deja desde ya planteada la cuestión federal para ocurrir por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos del artículo 14 de la Ley 48, en virtud de que se encuentra comprometido en la especie el derecho previsto en los artículos 14, 14 bis y 75 incs. 19 y 22 de la Constitución Nacional, incluyendo los derechos de libertad sindical previstos en los Convenios OIT 87 y 98.

VI) PETITORIO

- 1) Se tenga por presentado en legal tiempo y forma el presente reclamo administrativo impropio;
- 2) Se revoque y modifique la Resolución 2484/2016 en las partes pertinentes, de acuerdo a lo solicitado y en las condiciones explicitadas;
- 3) Se tenga presente la cuestión federal planteada.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.