

Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4986-V, jueves 15 de marzo de 2018

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD OFICIAL, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DEROGA EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 242 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

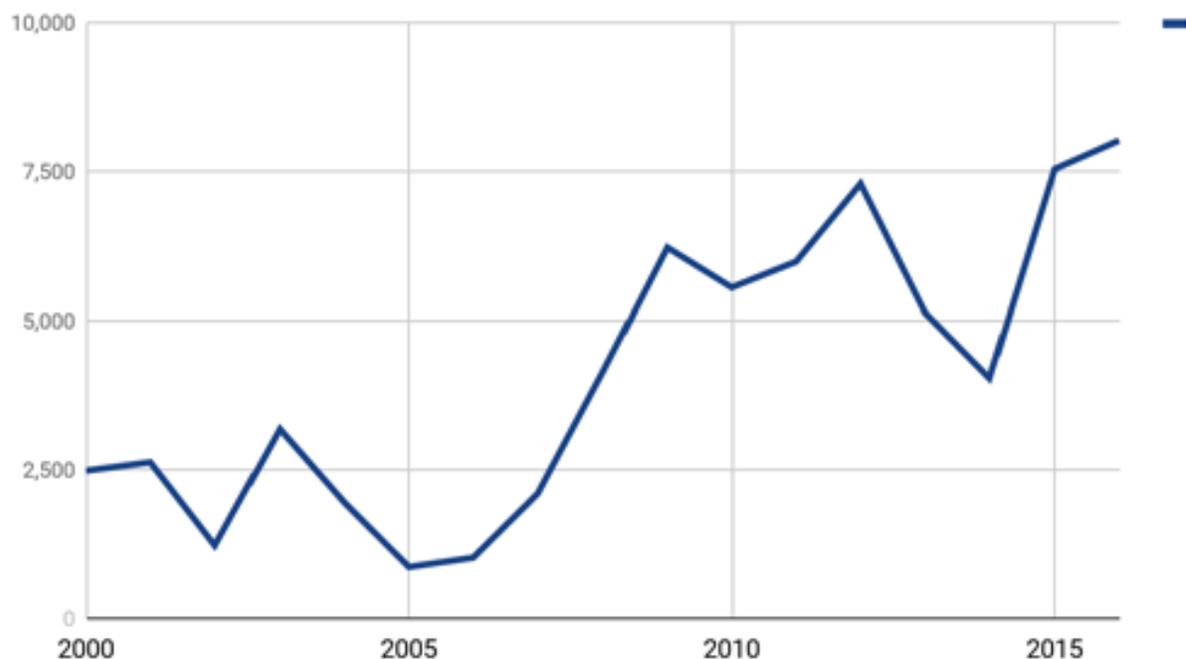
El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Oficial Reglamentaria del Artículo 134 Párrafo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se deroga el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

La regulación de la publicidad oficial –definida como “la publicidad colocada en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes de gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes”¹ es, desde hace ya varios años, una demanda social. En mayo de 2007, Carmen Lira Saade, directora del periódico *La Jornada*, denunció que el entonces gobierno federal, “como los que le antecedieron”,² aplicaba “una injustificable discriminación en la asignación de publicidad a los medios de comunicación”.³ Por ello, desde 2007, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, ha documentado y monitoreado “las prácticas y los gastos ligados a la asignación de la publicidad oficial”,⁴ que ha permitido “visibilizar [...] los impactos que tiene éste sobre el ejercicio periodístico y la información”⁵ que la ciudadanía recibe.

En ese sentido, Justine Dupuy y Paulina Castaño Acosta analizaron la publicidad oficial de los tres Poderes de la Unión, de 2000 a 2016, y descubrieron que el presupuesto ejercido se triplicó, pasando de 2 mil 914 millones en 2000, a 8 mil 269 millones en 2016, en donde el gasto ejercido por el Poder Ejecutivo representa el 95 por ciento del total ejercido.⁶

Presupuesto ejercido por el Poder Ejecutivo Federal, de 2000-2016



De igual manera, el Centro de Análisis e Investigación Fundar, publicó en 2017 un estudio denominado *Contar "lo bueno" cuesta mucho*, en el que se analizó la erogación del Gobierno Federal para el rubro de publicidad oficial durante el periodo comprendido entre 2013 y 2016.⁷ Fundar destaca que a través de la publicidad oficial se realiza la mayor y casi única transferencia de recursos públicos hacia los medios de comunicación, en un país que carece de políticas gubernamentales para brindar apoyos directos o indirectos a los mismos.⁸ Dicha situación trae consigo, cuando menos, 2 consecuencias negativas: por una parte, ahonda el deterioro de las condiciones para el ejercicio periodístico en México; la segunda, es que se generan relaciones financieras opacas y discrecionales entre los gobiernos y los medios de comunicación.

La publicidad oficial representa un gasto excesivo al que, año con año, se le destinan miles de millones de pesos. De 2013 a 2016, la administración actual ha ejercido más de 36 mil 261 mdp en publicidad oficial, beneficiando primordialmente a unos cuantos concesionarios, quienes en conjunto concentran el 38.81 por ciento (14 mil 073 mdp) del total del gasto: Grupo Televisa (17.07 por ciento), TV Azteca (9.87 por ciento), Estudios Churubusco (3.34 por ciento), la agencia de publicidad Starcom Worldwide (3.15 por ciento), El Universal (2.69 por ciento), y Grupo Fórmula (2.69 por ciento).⁹

Tan sólo durante 2016, el gobierno de Enrique Peña Nieto erogó 10 mil 698 millones de pesos para ese rubro, beneficiando principalmente a 2 empresas: Grupo Televisa y TV Azteca, quienes recibieron 3 mil 148 mdp. Además, en ese año, de 1163 proveedores de publicidad oficial, solo 10 concentraron el 49 por ciento del gasto.¹⁰

Como si el gasto en publicidad oficial no fuese lo suficientemente excesivo e irresponsable, existe otra situación: entre 2013 y 2016, el Gobierno Federal ha ejercido recursos para publicidad oficial que han excedido desproporcionadamente a los aprobados originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el siguiente cuadro, se refleja dicho sobreejercicio:¹¹

| Año | Presupuesto aprobado (mdp) | Presupuesto ejercido (mdp) | % de variación |
|------|----------------------------|----------------------------|----------------|
| 2013 | 5,481.92 | 8,154.00 | 48.74% |
| 2014 | 5,526.32 | 7,461.93 | 35.03% |
| 2015 | 5,510.49 | 9,946.51 | 80.50% |
| 2016 | 4,580.47 | 10,698.89 | 133.58% |

No existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas ni se obliga al gobierno a fundamentar los aumentos en el gasto, por lo cual se incentiva su irresponsabilidad y la opacidad.

Por ello, y con la finalidad de evitar que se diera un uso a la publicidad oficial con fines electorales, se prohibió, a partir de la reforma electoral de 2007 -aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008-,¹² la difusión de publicidad oficial durante las campañas, hasta pasada la jornada comicial, y su uso personalizado; lo anterior, para “limitar el impacto de la [...] [Publicidad Oficial] en la equidad de la contienda, evitar que los gobiernos beneficien a determinado partido o candidato mediante la difusión de sus propios logros, e impedir que los recursos públicos provenientes del gasto en comunicación social se apliquen para esos fines”.¹³ Sin embargo, y a pesar de seguir vigentes dichas prohibiciones, no se ha podido combatir “el cuantioso y opaco ejercicio del gasto público en propaganda, ni sus usos cuestionados”,¹⁴ lo anterior pues, ante la falta de un marco normativo integral que regule la publicidad oficial,¹⁵ se asigna de manera arbitraria y discrecional la contratación de publicidad oficial en los medios de comunicación.

Así, y ante las constantes denuncias, y cuestionamientos respecto de la “censura sutil”¹⁶ y la cobertura parcial y sesgada durante el proceso electoral federal 2011-2012, consecuencia del gasto opaco en publicidad oficial en medios de comunicación afines a gobiernos, tanto federal como locales,¹⁷ el movimiento #YoSoy132 -integrado por estudiantes de diversas universidades del país- hizo de la “necesidad de contar con medios independientes [...] en una de las más importantes exigencias del movimiento”,¹⁸ y por ende, se volvió uno de los temas principales durante las campañas de los entonces candidatos a Presidente de la República, y una promesa del candidato ganador, para “crear una instancia reguladora de la publicidad oficial”.¹⁹

Posteriormente, al firmar el Pacto por México en diciembre de 2012, el Gobierno Federal y las dirigencias de las tres principales fuerzas políticas de entonces (PRI, PAN y PRD) reiteraron su compromiso el uso transparente y regulado de recursos para la publicidad oficial, al establecer que: “Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto”.²⁰

Así, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia político-electoral,²¹ aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2013, que, entre otras cosas, mandató -en el Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman,

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación- lo siguiente:

“**Tercero.-** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.”²²

No obstante, tanto la LXII Legislatura, como la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, han sido omisas en el cumplimiento del mandato antes referido, congelando diversas iniciativas de Ley, en materia de propaganda oficial.

En ese contexto fue que, en 2014, la Asociación Civil Artículo 19 promovió un amparo colectivo demandando que el Poder Legislativo cumpliera con su obligación de emitir la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, la cual había quedado establecida en el artículo Tercero Transitorio de la reforma de 2014.

La sentencia, a cargo del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, fue emitida el 15 de noviembre de 2017. La Corte argumentó que “la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social —como resultado de la omisión legislativa que reclama la quejosa— da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa. La ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución.”²³

Así, se otorgó el amparo a artículo 19, señalando que:

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege a Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia política electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

Además, uno de los efectos de la sentencia fue establecer la obligación del Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, fijando como fecha límite para ello el 30 de abril de 2018.

Séptimo. Efectos de la concesión. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando “el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.”¹⁰⁴ Por lo tanto, en este caso concreto **esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión**

cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.

Sin embargo, a menos de 2 meses de que se cumpla la fecha límite, el Poder Legislativo sigue sin emitir el ordenamiento, incumpliendo así, de manera ilegal e inconstitucional, con el mandato impuesto por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el Alto Tribunal.

Por ello, y ante la urgencia de emitir una regulación en materia de publicidad oficial, diversas organizaciones de la sociedad civil, de la academia y empresariales, así como de diversos medios de comunicación y periodistas, reunidos en el colectivo #MediosLibres, han exigido atender la regulación de la publicidad oficial, en tiempo y forma, emitiendo un decálogo con los mínimos que debe incluir una Ley General de Publicidad Oficial,²⁴ señalando que cualquier regulación que falte a estos principios y ejes sería insuficiente.^{25, 26}

1. La publicidad oficial no debe desaparecer.

La publicidad oficial no debe desaparecer, debe entenderse como un mecanismo de comunicación sustentada en el derecho a la información. El uso de la publicidad oficial debe transparentarse, limitarse y controlarse. Su adecuada regulación puede apostar al pluralismo mediático y al mantenimiento de muchos medios pequeños, medios de nichos, laboratorios de investigaciones periodísticas y medios sociales que garanticen la diversidad tanto en la propiedad como en los contenidos.

2. Se requiere una Ley General que atienda a los tres niveles de gobierno.

El uso ilegítimo de la publicidad oficial se acuerda y dispone en los tres órdenes de gobierno. La ausencia de transparencia y de control del uso de la publicidad oficial la transforma en una posible herramienta de chantaje que pervierte la relación entre los medios y autoridades federales, estatales, municipales e incluso universidades públicas. Por un lado, los medios requieren dinero para permanecer y desarrollar su trabajo, y por el otro, los gobiernos utilizan su poder económico para mantener a la prensa dependiente para su propia propaganda y para controlar el contenido de los medios de comunicación sobre bases políticas y partidistas.

Los sujetos obligados de la ley deben incluir a todas las autoridades: en los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión, los organismos públicos y cualquier persona que ejerza o disponga de recursos públicos por concepto de publicidad oficial.

La ley debe impedir los abusos que se han documentado en los últimos años. Por ejemplo: a) el contenido propagandístico de la publicidad, b) la discrecionalidad y discriminación en su asignación, c) la opacidad en la contratación y el ejercicio de los recursos, d) las deficiencias en la planificación, e) la ausencia de rendición de cuentas y de sanciones, f) la inequidad de la contienda, y, g) la poca utilidad pública de las campañas.

3. Definir criterios de asignación basados en la idoneidad

La publicidad oficial no debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. En el artículo 7 de la Constitución Mexicana está estipulado que la libertad de expresión no se puede restringir de manera directa o indirecta. Por lo anterior, los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos, que deberán evaluar distintos factores, tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación, la audiencia del medio y distintos criterios de equidad. A su vez es trascendental reconocer la idoneidad, el público objetivo -con acciones afirmativas hacia contenidos asociados a grupos vulnerables- y la no discriminación.

El establecimiento de criterios se enmarca en el debate sobre la promoción del pluralismo informativo en el país. Definir criterios exclusivamente en función del rating y de la cobertura de los medios en un país donde la concentración mediática es extrema, sólo profundizará esta concentración. Los criterios definidos deben evitar que la materia se convierta en una barrera indirecta que margine a los medios del acceso a la publicidad oficial.

4. Máxima publicidad de las autoridades como de los medios de comunicación, para contar con una rendición de cuentas eficaz y controlar el uso de la publicidad oficial.

La rendición de cuentas y el control de la publicidad oficial requieren como principio transversal la transparencia. Tanto los gobiernos como los medios de comunicación deben garantizar un acceso amplio a información crucial para monitorear su ejercicio.

- **Gobierno.** Todos tenemos derecho a saber cuánto, cómo y en qué se gastan los recursos públicos destinados a la publicidad oficial para que no sea ejercido de manera discriminatoria o discrecional. En México, la reforma constitucional en materia de acceso a la información y transparencia de 2014 mejoró el marco legal vigente. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece obligaciones específicas de transparencia para el ejercicio de publicidad oficial en el artículo 70. La fracción XXIII de este artículo señala que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar “los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña.” Sin embargo, la implementación no es garante, por lo que debe ser homogénea y oportuna. A la par, se debe prever la publicación de un informe anual, accesible y ciudadano.

- **Medios.** La reforma señalada define como sujetos obligados a las personas físicas y morales que reciben dinero público. Bajo esta premisa y tomando en cuenta que los medios de comunicación deben fortalecer la confianza de la ciudadanía y fomentar el debate público, deberá divulgarse la recepción de los recursos.

- **Elaboración de padrones de medios y proveedores.** Se deberá contar con: a) Una lista nacional de servicios de publicidad oficial que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas en los servicios de contratación. Ésta debe señalar la lista de proveedores y servicios. b) Padrón Nacional de Medios que cuente con las siguientes características: inclusión de todo tipo de medios impresos, digitales, de audio y plataformas digitales (como Google, Youtube, Facebook, Twitter e Instagram); señalar el detalle del tipo de medio; flexibilidad para ingresar al padrón, incluso de forma gratuita, aquellos medios que cubren poblaciones en situación de vulnerabilidad; y elaboración de este padrón con respeto a los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

5. Transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating.

Actualmente, no existen indicadores disponibles y confiables sobre las audiencias, el rating, las visitas y la circulación de los distintos medios de comunicación. La ausencia de un sistema de medición imparcial e independiente perjudica al monitoreo de los medios de comunicación. Es primordial establecer un sistema imparcial y externo de medición de audiencias, basado en estándares certificados de medición y así asegurar que la asignación de la publicidad se haga a partir de criterios técnicos.

6. Contenidos de utilidad pública y libres de promoción personalizada.

Los fines de la publicidad oficial deben ser de interés y utilidad públicos, por lo tanto, su contenido debe ser informativo, útil y necesario y no debe, bajo cualquier circunstancia, promover la imagen de los funcionarios públicos como lo estipula la propia Constitución. El

párrafo 8 del artículo 134 de nuestra Carta Magna prohíbe el uso de “*nombres, imágenes, voces y símbolos relacionados con la promoción de cualquier servidor público*”. No pueden existir excepciones a esta prohibición, aunque en la actualidad se utilice la publicidad en torno al informe de gestión.

En este sentido, una atención efectiva al marco Constitucional requiere la derogación del artículo 242 numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece una excepción para la difusión de los informes de labores o de gestión. De ninguna manera se puede mantener este régimen de excepción que ha dado pie a muchos abusos.

Artículo 242-5 “Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

7. La publicidad oficial debe ser siempre identificable.

Definición clara: La Ley General debe contener una definición clara de la publicidad oficial y no sólo incluir la publicidad acordada con los medios. También debe considerar la publicidad colocada en la vía pública, así como por los intermediarios en redes sociales y plataformas digitales.

La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Se refiere a toda la publicidad colocada en los medios, en la vía pública, en redes sociales y plataformas digitales, por todas las ramas del gobierno y en todos los órdenes de gobierno. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. Su propósito es 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. La producción y asignación de publicidad oficial debe regirse por los principios de transparencia, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.

Debe identificarse en todo momento: La publicidad oficial en sintonía con el artículo 6, inciso B, fracción IV de la Constitución debe ser siempre identificable por el lector, auditor, usuario de internet y televidente y diferenciarse, con especial énfasis, respecto a los contenidos editoriales. “Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa por lo que se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.” Este artículo aplica tanto a la publicidad comercial como oficial.

8. Fomento a la pluralidad y a la diversidad.

La publicidad oficial no es un subsidio. Los Estados deberán establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial como lo prevé el punto 8 de los principios para la regulación de la publicidad oficial de la Organización de los Estados Americanos.

La regulación de la publicidad oficial debe acompañarse de una definición y regulación de los mecanismos de fomento del pluralismo y de la diversidad. Se deben definir mecanismos que permitan que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de promoción del pluralismo informativo.

Los objetivos de estos apoyos deberán ser a) la promoción del pluralismo y de la diversidad cultural y lingüística, b) combatir la concentración y c) ayudar a la industria mediática.

9. Mecanismos de control eficaces.

Controles externos de la publicidad oficial. Es trascendental que se considere la creación o integración de algún ente regulador de la publicidad oficial que no dependa de la Secretaría de Gobernación, sino que sea un órgano, organismo, Comisión de vigilancia, o Consejo Nacional. La administración pública ha pasado por cambios estructurales importantes con la creación de varios órganos autónomos. Las iniciativas deben aprovechar este cambio en el diseño institucional del Estado para proponer soluciones creativas que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial y que impida la concentración de la información en los sujetos obligados.

Los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía, los mecanismos de control externo deben de ser: claros y públicos, que informen sobre la legalidad y la idoneidad de la pauta estatal, además de incluir auditorías periódicas.

Declaración de conflictos de interés. Existen medios creados por los mismos sujetos obligados o por actores políticos que adquieren contratos sin declarar el posible conflicto de interés. La declaración de conflicto de interés aplica también para identificar medios que pertenecen a grupos amplios que tienen otras empresas contratantes con el gobierno. La licitud de la asignación debe considerar esta declaración por parte de los medios de comunicación y las personas físicas y morales que proveerán publicidad oficial.

Sanciones. Las iniciativas deben de establecer y detallar las medidas de apremio y sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos o usuarios de los recursos públicos que violen lo dispuesto en la ley.

10. Uso racional de los recursos públicos.

Limitar el gasto. Los gastos en esta materia deberán realizarse con estricto apego a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El articulado debe ser claro sobre los límites al gasto en Publicidad y comunicación social.

Impedir el sobre ejercicio. Gastar más de lo presupuestado en publicidad oficial es una práctica común, incluso se ha revelado que este gasto excede en el orden federal casi el 200 por ciento. De 2007 a 2012, el 65.9 por ciento del presupuesto en publicidad oficial se gastó sin haberse presupuestado. En la actual administración federal se sobre ejerció el 71 por ciento del gasto presupuestado. La ley debe considerar la prohibición de esta práctica y limitarla como máximo al 10 por ciento del gasto presupuestado.

Usar de forma adecuada los tiempos oficiales. El Estado dispone de tiempos gratuitos puestos a su disposición por los concesionarios de estaciones de radio y televisión. En total, el tiempo gratuito denominado tiempo oficial -que engloba los tiempos fiscales y del estado- representa 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 minutos en cada canal de televisión. Repensar la administración adecuada de estos tiempos permitiría limitar el gasto en publicidad oficial. La ley debe prohibir la contratación de anuncios en radio y televisión mientras no se han acabado los tiempos gratuitos.

En ese sentido, la presente iniciativa retoma la propuesta de Ley General de Comunicación Social y Publicidad Gubernamental presentada por el Diputado Clemente Castañeda Hoeflich del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, el 16 de noviembre de 2017, y se fortalece con los mínimos contenidos en el decálogo emitido por el colectivo #MediosLibres.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Oficial, Reglamentaria del Artículo 134, Párrafo Octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Primero. Se expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Oficial Reglamentaria del Artículo 134 Párrafo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Ley General de Comunicación Social y Publicidad Oficial Reglamentaria del Artículo 134 Párrafo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley reglamenta el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comunicación social y publicidad oficial; sus disposiciones son de orden público e interés general y tienen por objeto garantizar que el gasto en dicho rubro cumpla con los criterios de eficacia, economía, transparencia, eficiencia, honradez y buen uso de los fondos públicos, así como regular, fiscalizar y vigilar la contratación y asignación de publicidad gubernamental que realicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Artículo 2. Las disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables respecto de los servicios de comunicación social y publicidad adquiridos con recursos públicos, tanto por instituciones públicas o privadas, o por cualquier persona física o moral que utilice los mismos para tales fines.

Artículo 3. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

I. Instituto: Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial;

II. Medios de comunicación: la persona física o moral que presta servicios de comunicación social y publicidad, titular de una concesión prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

III. Padrón nacional: El Padrón Nacional de Medios de Comunicación;

IV. Publicidad oficial: Toda la publicidad colocada en los medios de comunicación, en la vía pública, en redes sociales y plataformas digitales, por todas las ramas del gobierno y en todos los órdenes de gobierno. Comprende, asimismo, toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. Su propósito es 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;

V. Publicidad encubierta: La publicidad que, pretendiendo no ser tal debido a una intencional descontextualización, repetición innecesaria, falta de objetividad, o mera falsedad, implique un mecanismo de comunicación social de los sujetos obligados por la presente ley; y,

VI. Sujetos obligados: Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos destinados a los rubros de comunicación social y publicidad oficial en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Artículo 4. Toda información relacionada con la aplicación de la presente ley, así como con la comunicación social y la publicidad oficial de los sujetos obligados, será de carácter público, se aplicará en todo momento el principio de máxima publicidad sobre la misma, y no podrá ser clasificada como reservada, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Capítulo Segundo

Del Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial

Artículo 5. Se crea el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la regulación y supervisión de los contenidos en materia de publicidad oficial, así como de las erogaciones derivadas de los servicios de publicidad y comunicación social.

Artículo 6. El Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, y tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Emitir los lineamientos generales para todos los niveles de gobierno en materia de gasto, contenido y características de la publicidad oficial;
- II.** Vigilar el destino de los recursos asignados para servicios de comunicación social y publicidad;
- III.** Garantizar la máxima transparencia de la información sobre las erogaciones generadas por servicios de comunicación social y publicidad bajo los principios establecidos en la ley en la materia;
- IV.** Promover las sanciones correspondientes a los servidores públicos que hagan mal uso de la publicidad oficial o de los recursos públicos destinados a ella;
- V.** Administrar el Padrón Nacional de Medios de Comunicación;
- VI.** Emitir los lineamientos generales para la asignación de contratos por servicios de comunicación social y publicidad;
- VII.** Dirigir a las instituciones públicas recomendaciones sobre los topes máximos de gasto en publicidad;
- VIII.** Recibir y atender las quejas y denuncias ciudadanas que se presenten por el mal uso de la publicidad oficial; y
- IX.** Las demás que determine la presente ley.

Artículo 7. El instituto estará integrado por cinco comisionados con experiencia en el ámbito de la comunicación, ya sea en el sector académico, social o privado.

Artículo 8. Los comisionados serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

- I.** La Cámara de Diputados constituirá una comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años, de la siguiente manera:
 - a)** Convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos a fin de integrar la comisión de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cuatro miembros basándose en los elementos decisivos que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de defensa y protección de los derechos humanos.
 - b)** Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de protección y defensa de los derechos humanos, para seleccionar a cinco miembros, en los mismos términos del inciso anterior.

El cargo de miembro de la comisión de selección será honorífico.

- II.** La Comisión de Selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a comisionados. Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios

de selección de los integrantes del Instituto y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

- a) El método de registro y evaluación de los aspirantes;
- b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;
- c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
- d) Hacer público el cronograma de audiencias;
- e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, y
- f) El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar.

Artículo 9. El instituto será presidido por uno de sus comisionados, quien durará en su encargo por un periodo de tres años y será elegido de entre los comisionados, por mayoría calificada.

Artículo 10. Son atribuciones del presidente del instituto las siguientes:

- I.** Ejercer la representación legal del instituto;
- II.** Presidir el pleno del instituto;
- III.** Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias del pleno del instituto, según lo dispuesto por la ley y su Reglamento interno;
- IV.** Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento interno;
- V.** Formular los Lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas del Instituto, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- VI.** Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones del Instituto;
- VII.** Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos nacionales e internacionales, así como con instituciones académicas, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VIII.** Las demás que le señalen la presente ley y su Reglamento.

Artículo 11. El instituto tomará sus decisiones de manera colegiada por mayoría de votos de sus integrantes.

Artículo 12. Son atribuciones del pleno del instituto las siguientes:

- I. Elegir al presidente del instituto;
- II. Establecer los lineamientos generales de actuación del instituto;
- III. Aprobar el Reglamento interno del instituto;
- IV. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con el instituto; y
- V. Aprobar el proyecto de presupuesto del instituto.

Artículo 13. El instituto vigilará que la adquisición de publicidad por parte de todo sujeto obligado se ajuste a las siguientes disposiciones:

- I. No se contratarán con un único medio de comunicación servicios cuyo costo total sea mayor a diez por ciento del gasto total destinado a comunicación social;
- II. No podrán ser contratados servicios relacionados con la modificación de la línea editorial o con la opinión de los medios de comunicación;
- III. Las organizaciones no gubernamentales, personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos a través de publicidad oficial, deberán ser auditadas por la Auditoría Superior de Federación e integradas al Padrón Nacional;
- IV. Queda prohibida la difusión de publicidad de servidores públicos personalizada;
- V. Queda prohibida la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; y,
- VI. Queda prohibida la contratación de publicidad oficial encubierta, así como el pago directo o indirecto por entrevistas de servidores públicos o por cobertura informativa de eventos oficiales de cualquier clase.

Artículo 14. Los sujetos obligados deberán publicar en forma continua en su portal de internet, y remitir al instituto, la siguiente información relacionada con la contratación de servicios de comunicación social:

- I. Monto total destinado desglosando por rubros y entidades correspondientes;
- II. Contratos celebrados durante el ejercicio fiscal vigente en materia de comunicación social; y
- III. Un programa anual de comunicación social.

Capítulo Tercero

Del Padrón Nacional de Medios de Comunicación

Artículo 15. El Padrón Nacional de Medios de Comunicación será un sistema público de información, administrado por el instituto, que contendrá el registro de medios de comunicación que presten servicios en materia de comunicación social y publicidad para los sujetos obligados por la presente ley.

Para poder ser registrados en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, los sujetos obligados deberán presentar su declaración de ausencia de conflicto de interés, la cual deberá ser aprobada por el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial.

Artículo 16. Los medios de comunicación cuyo registro no figure en el padrón nacional no podrán ser contratados para que brinden servicios de comunicación social para los sujetos obligados.

Artículo 17. El padrón nacional deberá contener las tarifas y criterios bajo los cuáles los medios de comunicación ofertarán sus servicios, quedando estrictamente prohibido que los sujetos obligados puedan adquirir los mismos con tarifas o criterios distintos.

Artículo 18. El instituto publicará y mantendrá actualizado el padrón nacional en un sitio de internet especializado para tal efecto, y accesible en todo momento al público. La Secretaría de Gobernación estará obligada a enviar al Instituto los contratos, convenios y licitaciones celebrados con medios de comunicación para la administración pública federal, dentro de un plazo no mayor a tres días contados a partir de su celebración.

Capítulo Cuarto

De las Obligaciones en materia de Comunicación Social

Artículo 19. Los sujetos obligados tendrán las siguientes obligaciones en materia de publicidad oficial:

- I.** Señalar claramente el sujeto obligado que contrate los servicios;
- II.** Omitir el nombre, cargo, imagen, voz o signo distintivo de servidores públicos;
- III.** Omitir contenidos que por su simbología, combinación de colores, fraseología o tipografía se identifiquen con un partido político, coalición o servidor público;
- IV.** Omitir la trayectoria personal de los servidores públicos;
- V.** Omitir contenidos que por su simbología, combinación de colores, fraseología o tipografía generen confusión por su semejanza con los colores y símbolos patrios;
- VI.** Omitir contenido que pretenda influir en las preferencias electorales;
- VIII.** Omitir contenidos que inciten a la violencia política en razón de género, a la violencia de género, o cualquier forma de discriminación; y,
- IX.** Presentar su declaración de ausencia de conflicto de interés.

Artículo 20. En el periodo que comprendan las precampañas y campañas electorales federales, así como durante el periodo de intercampañas y hasta la conclusión del proceso electoral, deberá

suspenderse la comunicación social y la publicidad de los sujetos obligados en todo medio de comunicación, con excepción de las campañas de las propias autoridades electorales.

Artículo 21. El gasto anual en publicidad oficial no deberá exceder del cero punto quince por ciento (0.15%) del gasto corriente aprobado en los presupuestos para el ejercicio fiscal correspondiente a cada ejecutor de gasto de la Administración Pública Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial y de los órganos constitucionales autónomos federales.

El monto máximo y restricción para los gobiernos, poderes públicos, órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas y sus municipios, no podrá exceder el cero punto quince por ciento (0.15%) de su respectivo gasto corriente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente.

No podrán reasignarse, ni ampliarse las partidas de comunicación social y publicidad oficial, salvo contingencias y emergencias en materia de programas de protección civil y salud. En caso de que se produzca alguna de las contingencias mencionadas, la reasignación no podrá exceder el 10% de los recursos originalmente presupuestados para las partidas de comunicación social y publicidad oficial, debiendo reportarlo de manera pormenorizada.

Artículo 22. Queda prohibido que los sujetos obligados realicen reasignaciones, ampliaciones a traspasos de recursos etiquetados para otros rubros, para la comunicación social o la publicidad oficial.

Artículo 23. No podrán destinarse recursos derivados de créditos, donaciones, o patrocinios, para sufragar el gasto en materia en publicidad oficial o comunicación social de los sujetos obligados.

Artículo 24. Los sujetos obligados no podrán incrementar sus presupuestos anuales en materia de comunicación social, respecto del inmediato año anterior, durante los ejercicios fiscales correspondientes a la celebración de procesos electorales nacionales o locales.

Artículo 25. Queda estrictamente prohibida la contratación de servicios de comunicación social o publicidad oficial a medios de comunicación cuyos titulares o accionistas principales, hayan sido funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, durante los tres años anteriores a dicha contratación.

Capítulo Quinto

De las sanciones

Artículo 26. Cualquier persona física o moral puede denunciar ante los órganos previstos en la presente ley, la difusión, producción, edición o distribución de publicidad oficial o comunicación social por parte de los sujetos obligados, que pueda ser violatoria de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 27. El denunciante podrá solicitar la suspensión provisional de la publicidad o comunicación social de los sujetos obligados, cuando considere que afecta a sus derechos fundamentales. En caso de determinarse dicha suspensión, el Instituto ordenará a los concesionarios el retiro inmediato del contenido en cuestión.

Artículo 28. El Tribunal de Justicia Administrativa deberá sancionar con la suspensión del empleo, cargo o comisión, de dos meses a dos años, al servidor público responsable de la difusión, edición, distribución o propaganda de publicidad oficial o comunicación social de los sujetos obligados que:

I. Viole lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley;

II. Implique cualquier forma de publicidad encubierta, conforme a lo señalado en el artículo 13 de esta ley;

III. Se realice durante el periodo de precampañas o campañas electorales; o

IV. Viole los topes de publicidad y comunicación social establecidos en el artículo 21 de la presente ley.

Las sanciones anteriores podrán incrementarse, en caso grave, con la destitución e inhabilitación para ejercer empleo, cargo o comisión públicos, de seis meses a cinco años, al servidor público responsable.

Artículo 29. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, los sujetos obligados que violenten lo establecido en la presente ley serán sancionados con 2 mil a 5 mil días multa.

Artículo 30. Sin perjuicio de lo dispuesto por el presente capítulo, el servidor público que utilice recursos públicos para su promoción personalizada será sancionado con las penas que se establecen para el delito de peculado, conforme a lo dispuesto en el artículo 223 del Código Penal Federal.

Artículo 31. Los medios de comunicación que proporcionen información falsa al Padrón Nacional, recibirán sanción de 7 mil a 10 mil días multa; en caso de reincidir, no tendrá derecho a figurar en el mismo.

Artículo 32. Las sanciones que contempla la presente ley para los sujetos obligados, son independientes de las que derivadas del orden civil, penal o de cualquier otra índole, puedan aplicarse por la comisión de los mismos hechos.

Artículo Segundo. Se deroga el numeral 5, del artículo 242, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 242.

1. ... 4.

5. Se deroga.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El pleno del instituto deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El instituto elaborará y emitirá los lineamientos correspondientes a la presente ley, así como su Reglamento interno y demás normatividad necesaria para su funcionamiento, los cuales serán

publicados en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los treinta días naturales siguientes a la integración formal del pleno del mismo.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente Decreto.

Notas

1 Dupuy, Justine y Castaño Acosta, Paulina, *Gasto en propaganda gubernamental*, Integralia Consultores, p. 205. Disponible en: <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo10-Dupuy.pdf> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 09:55 horas).

2 “Crítica Carmen Lira la asignación facciosa de publicidad oficial a medios”, *La Jornada*, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/17/index.php?section=politica&article=012n1pol> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 10:00 horas).

3 *Ídem*.

4 Castaño Acosta, Paulina, *et. al.*, *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2017, p. 6. Disponible en: <http://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2017/09/P.O.2013-2016oK2.pdf> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 10:05 horas).

5 *Ídem*.

6 Dupuy, Justine y Castaño Acosta, Paulina, *Gasto en propaganda gubernamental*, *Op. Cit. supra* nota 1, p. 208.

7 Castaño Acosta, Paulina, *et. al.*, *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016*, *Op. Cit. supra* nota 2.

8 *Ídem*.

9 *Ídem*.

10 *Ídem*.

11 *Ídem*.

12 Valdés Zurita, Leonardo, “Reforma Electoral 2007-2008. Análisis comparativo de la reforma electoral Constitucional y legal 2007-2008”, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Disponible en: http://portalantior.ine.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_intro.htm (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 11:00 horas).

13 Dupuy, Justine y Castaño Acosta, Paulina, *Gasto en propaganda gubernamental*, *Op. Cit. supra* nota 1, p.p. 205-206.

14 *Ídem*.

15 Lo anterior, a pesar de la presentación de diversas iniciativas de ley, en materia de publicidad oficial, desde 2007. *Vid.*, *Ibidem*, p.p. 207-208.

16 *Ibidem* , p.p. 205-206.

17 *Vid .*, “Regular la publicidad oficial para sanar la relación medios y poder/ Juntine Dupuy”, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* . Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/ventana/resumen/43/2012/regular-la-publicidad-oficial-para-sanar-la-relaci%C3%B3n-medios-y-poder-juntine-dupuy> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 12:00 horas).

18 *Ídem* .

19 *Ídem* .

20 Pacto por México, Compromiso 95, Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

21 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral., *Diario Oficial de la Federación* . Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 13:00 horas).

22 *Ídem* .

23 *Amparo en revisión 1359/2015* , Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

24 “El colectivo #MediosLibres exige al Legislativo atender la regulación de la Publicidad Oficial en tiempo y forma”, *Fundar, Centro de Análisis e Investigación* . Disponible en:

<http://fundar.org.mx/el-colectivo-medioslibres-exige-al-legislativo-atender-la-regulacion-de-la-publicidad-oficial-en-tiempo-y-forma/> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 13:30 horas).

25 “Colectivo #MediosLibres exige al Legislativo atender la regulación de la Publicidad Oficial en tiempo y forma”, *Article 19* , disponible en: <https://articulo19.org/colectivo-medioslibres-exige-al-legislativo-atender-la-regulacion-de-la-publicidad-oficial-en-tiempo-y-forma/> (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 13:33 horas).

26 “Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial”, *#MediosLibres* . Disponible en:

http://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/02/Esta%CC%81ndares_para_la_elaboracio%CC%81n.pdf (consultado el 12 de marzo de 2018, a las 14:00 horas).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo del año 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Fuente:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/mar/20180315-V.html#Iniciativa6>