

**QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRNA ISABEL SALDÍVAR PAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Quien suscribe, Mirna Isabel Saldívar Paz, diputada federal y vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La difusión de propaganda por parte de instituciones gubernamentales ha sido parte importante de las estrategias de comunicación de los gobiernos a lo ancho del mundo, que, a partir del siglo pasado, ha tomado especial relevancia con la aparición de los medios masivos de comunicación.

Todos los gobiernos, sin importar su forma, ideología y corriente política han hecho uso de los medios de difusión de información, con mensajes relativos a su labor, sus logros y las acciones que llevan o han llevado a cabo en el ejercicio del poder y de la administración pública.

El mantener informada a la población en general de la implementación de políticas públicas, toma de decisiones, posicionamientos ideológicos, planes de gobierno, situaciones de emergencia, entre otras cuestiones, ha sido considerado de suma importancia para aquellos que dirigen no solo las estructuras de gobierno, sino también los organismos constitucionales autónomos.

Sin duda alguna, la comunicación social y la propaganda gubernamental han sido un tema de suma importancia en la historia de nuestro país, cobrando especial significado en los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente; lo anterior, en función de que al incrementarse la posibilidad de que los partidos políticos opositores alcanzaran triunfos electorales y al existir una verdadera competencia por la preferencia de los electores, los gobiernos en turno han intentado influir en la preferencia de los votantes, con el claro objetivo de que el partido del cual han emanado resultara beneficiando y ganara la elección o, en su defecto, la mayoría de cargos de elección en disputa.

De tal forma, al perder influencia y capacidad para incidir en los resultados de los procesos electorales y así favorecer al instituto político que los había postulado, diferentes gobiernos han explorado la opción que les ofrece el uso y manejo de la propaganda gubernamental y la comunicación social.

Por su parte, con los cambios en el sistema político y el nuevo equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, resultado de la apertura democrática, otras instancias se incorporaron plenamente al ejercicio del poder y asumieron enteramente las atribuciones y facultades que éste les ofrece, sumándose al uso de la comunicación social y la emisión de propaganda, con el objetivo de mostrar

a la ciudadanía los beneficios del cambio político y la apertura democrática, así como para mantener informada a la sociedad del trabajo que desempeñan.

Poco a poco, los Poderes Legislativo y Judicial, tanto a nivel federal como local, los gobiernos municipales y los organismos autónomos, hacen un mayor uso de la propaganda y de las estrategias de comunicación social, con la finalidad de difundir información relativa a su trabajo diario, acciones de trascendencia, así como de la toma de decisiones asumidas en el ejercicio de sus atribuciones. De tal forma, la publicación de comunicados de prensa, la realización de conferencias de prensa, la publicación de desplegados, el uso de páginas de internet, la difusión de spots, la producción de programas de radio y televisión, el uso de las redes sociales (twitter y Facebook, por ejemplo) entre otros, se han convertido en las herramientas de comunicación entre autoridades y representantes con sus gobernados y representados.

Aunado a lo anterior, se han incorporado a las labores de información aquellas relativas a la difusión de prestación de servicios, orientación para la realización de trámites, incorporación a programas sociales o la presentación de denuncias y quejas en contra de servidores públicos; y, en el caso de órganos constitucionales autónomos, campañas de información y de orientación sobre temas de interés general.

La difusión de información se encuentra ligada a la aplicación de derechos fundamentales, reconocidos no solo en el ámbito constitucional sino, incluso, en el régimen jurídico internacional.

En efecto, diversos cuerpos normativos reconocen el derecho fundamental del acceso a la información en dos vertientes: por una parte, el derecho de las personas a recibir información, del que se abundará en seguida y, por otra, la obligación del Estado a garantizar ese acceso y en su caso a proporcionarla.

En el primer supuesto, el del derecho a recibir información, éste se entiende en el sentido de que la población, en general, cuenta con la prerrogativa de recibir información que le permita conocer sobre las labores y acciones desarrolladas por las diferentes instancias de la Administración Pública, así como por los órganos legislativos, jurisdiccionales y entes autónomos que ejercen recursos públicos; de forma que esta información, es la que se debe proporcionar a través de la llamada “comunicación social”, misma que busca mantener permanentemente informada a la población tanto de las actividades ordinariamente desarrolladas, como de situaciones extraordinarias que, incluso, pueden representar un riesgo para la población misma, como pueden ser situaciones de emergencia, derivadas de fenómenos meteorológicos (depresiones tropicales, huracanes), geológicos (sismos) y otro tipo de eventualidades (incendios, fugas de productos químicos, brotes de enfermedades humanas y animales).

En el caso de la información relacionada a situaciones de emergencia, difundida a través de la comunicación social de las diferentes instancias del Estado, el correcto y oportuno uso de esa modalidad de difusión de información, debe tener por objeto prestar un servicio en beneficio de la población, toda vez que busca preservar la integridad de las personas y su patrimonio, manteniéndola informada de forma veraz y oportuna.

Aunado a lo anterior, en nuestro país la comunicación social ha sido tradicionalmente utilizada para desplegar campañas permanentes de difusión de información de tipo social, como la relacionada con distintas tareas de orientación en materia de salud (campañas de vacunación y de prevención de enfermedades), de educación (aviso de periodo de inscripciones), prevención (protección civil, riesgos sanitarios), derechos humanos (centros de atención a migrantes, domicilios de oficinas de protección de derechos fundamentales), información relativa a servicios financieros (emisión de

billetes), entre otras, que, por la orientación de las instituciones que la realizan, no guardan relación directa con las labores cotidianas y desarrolladas por la administración pública.

En esencia, estas actividades de comunicación social deberían de carecer de uno de los elementos característicos de la propaganda, pues mientras las primeras buscan preponderantemente la difusión de información entre algunos sectores de la sociedad o la misma sociedad en su conjunto, la propaganda busca generar una aceptación entre determinados sectores sociales o grupos de población específicos.

Para estos propósitos, se considera importante señalar la definición del término “propaganda” que nos brinda el Diccionario de la Lengua Española, a saber: “Acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores; textos, trabajos y medios empleados para ese fin”

De la definición señalada, de forma clara se desprende cuál es la diferencia sustancial entre la comunicación social y la propaganda gubernamental; de igual forma, se resalta la diferencia entre las instituciones del Estado que hacen uso de la comunicación social como un medio de contacto con la población, como son los Poderes Legislativo (como órgano colegiado) y el Judicial, órganos constitucionales autónomos (Comisiones de Derechos Humanos Nacional y locales, Instituto Nacional Electoral, Banco de México, Instituto Federal de Telecomunicaciones) y aquellas instituciones incorporadas a la Administración Pública, sea ésta federal o local (centralizada, descentralizada, desconcentrada y paraestatal), todas ellas con la intención de promover las acciones de las administraciones de las que forman parte, y así generar entre la ciudadanía una aceptación a las políticas que aplican.

De tal forma, a través de los mensajes de propaganda gubernamental, el gobierno en turno, o bien las instancias a él subordinadas, despliegan una estrategia de difusión de programas de gobierno y presuntos logros alcanzados por la administración pública de que se trate, con el objeto de que la población apruebe tanto la actuación de gobernantes y funcionarios públicos, como las acciones por ellos implementadas.

Como ya se ha hecho referencia, resulta importante reconocer que los órganos del Estado se encuentran obligados a mantener debidamente orientada a la población, proporcionándole información cierta y oportuna.

Por ello, esta soberanía, en los diversos Presupuestos de Egresos de la Federación ha aprobado el ejercicio de recursos presupuestales, bajo el rubro de “Servicios de Comunicación Social y Publicidad”, para que las instancias respectivas se encuentren en posibilidad de cubrir los gastos generados por actividades relacionadas a la difusión de información, como son producción de spot, capsulas y programas de radio y televisión, contratación de desplegados y publicidad impresa, publicidad estática, páginas de internet y espacios publicitarios en sitios de internet, entre otros; para los cuales esta Honorable Cámara de Diputados aprobó para el Ejercicio Fiscal 2018 un presupuesto total de aproximadamente \$3,187,423,216.00, destinados a los gastos de comunicación social y publicidad de los tres Poderes de la Unión y los Organismos Constitucionales Autónomos.

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer el impacto que en la población en general tienen las diversas campañas de propaganda gubernamental desplegadas por las diferentes instancias de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, en un intento permanente de lograr la aceptación ciudadana de las acciones y programas que sus respectivos gobiernos implementan y ejecutan.

El amplísimo alcance de la comunicación social y la propaganda gubernamental hace que algunos funcionarios públicos, a través de la propaganda gubernamental, busquen promover su imagen con fines personales y aspiraciones político-electorales futuras, favorecer a personas allegadas a ellos por situaciones de amistad, parentesco o compromiso político o bien, fortalecer la imagen y presencia del instituto político por el que fueron postulados para consolidar su posición electoral en un determinado territorio (municipio, entidad, región o bien en todo el país), lo que en el pasado, y todavía ahora, en algunas zonas del país, se veía y ve traducido en una intensa presencia de propaganda gubernamental que difunde “obras y acciones” del gobierno o instancia en la que prestan sus servicios.

Son conocidos los casos de gobiernos y funcionarios públicos que por medio de un amplio despliegue de propaganda gubernamental en diferentes medios de comunicación y formas, buscan “apuntalar” las campañas proselitistas de sus respectivos partidos o, incluso, de quienes serán los candidatos a sucederlos.

Es en estas condiciones en donde la propaganda gubernamental se transforma de un medio para informar a la población, a un instrumento de influencia que pretende manipular a la población y a los potenciales electores, condición que violenta, entre otros, los principios de equidad, legalidad y certeza que deben ser garantizados en todo momento por las autoridades electorales y administrativas.

De estas y muchas otras situaciones irregulares se tuvo conocimiento en múltiples ocasiones y, en su momento, fueron actos recurrentemente impugnados por diversos institutos políticos, tanto de oposición como oficialistas, ante las instancias electorales respectivas. Estas inconformidades se incrementaron de forma significativa durante los años del proceso de apertura política en los que la competencia electoral se hizo más competida.

Durante los últimos sexenios de la hegemonía política (década de los años noventa), el manejo de la propaganda gubernamental se convirtió para el gobierno federal, y para la mayoría de los gobiernos estatales y municipales, en uno de los mejores instrumentos de presión y orientación del voto que, incluso, vulneraba significativamente la libertad de ejercicio del sufragio, toda vez que por medio de la propaganda gubernamental no solo se apoyaba la propaganda política del instituto político al que eran afines; también, se posicionaba entre la población a aquellas personas que abrían de competir como candidatos y candidatas, utilizando flagrantemente los recursos públicos con fines personales y electorales.

La constante afectación a la equidad de la competencia electoral entre partidos políticos y candidatos era cada vez más notoria, lo que generaba un daño irreparable a la credibilidad de los resultados; también afectaba la actuación de las autoridades electorales que no contaban con un marco regulatorio que les facultara para actuar en contra de esas prácticas.

No obstante las condiciones señaladas, no fue sino hasta el año 2007 que se dio inicio a un proceso de reformas constitucionales que concluyeron con la reforma (entre otros) del artículo 134 Constitucional, al que se adicionaron tres párrafos, entre los cuales destacó el párrafo octavo en el que se consideraron limitantes al uso de recursos públicos para que estos fueran ejercidos con imparcialidad y que no fueran utilizados mediante la propaganda gubernamental, entendiendo esta como cualquier modalidad de comunicación social de todos los órganos que integran el Estado mexicano, para beneficio personal de los funcionarios públicos o que incluyeran en forma alguna en las contiendas electorales.

Al efecto, el párrafo referido señala textualmente:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Como resulta evidente, el texto del párrafo octavo se limita al contenido de la propaganda gubernamental, aunque también señala sus alcances y sujetos obligados al expresar que ésta implica las “actividades de comunicación social” de los poderes públicos, órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente público, todos ellos de los tres órdenes de gobierno, determinando que ésta “deberá tener carácter institucional” y a continuación destaca lo que puede considerarse como su restricción principal: que la propaganda no sirva o se utilice para la promoción personal de los servidores públicos.

Así las cosas, es dable afirmar que el párrafo transcrito contiene dos directrices que deben ser observadas por los funcionarios públicos en el uso de la comunicación social de las instancias en las que laboren, así como en la competencia electoral, sin importar que esta última este desarrollándose o no.

La primera de estas directrices es la relativa al carácter institucional de la comunicación social de los entes públicos, incluyendo la denominada propaganda gubernamental, misma que debe tener fines meramente informativos, educativos y de orientación social; en tanto que la segunda de estas directrices, se enfoca en la prohibición expresa de que la comunicación social sea utilizada con fines de promoción personal de los servidores públicos.

Sin embargo, aun cuando estas restricciones constitucionales entraron en vigor y ya han sido aplicadas por las autoridades electorales, tanto a nivel federal como local, resulta importante destacar que, ante la inexistencia de una Ley Reglamentaria del párrafo Octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enmarcara la eficacia de la regulación de la propaganda gubernamental y la comunicación social fuera de la relacionada a la materia electoral, la única regulación aplicable en esa materia se dio precisamente solo a nivel constitucional.

En efecto, si bien tanto el derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor, incorporaron en su articulado disposiciones que regulaban la difusión de propaganda gubernamental durante procesos electorales federales, consideraban infracciones en la materia e, incluso, contemplaban un procedimiento sancionador electoral aplicable a los sujetos (personas físicas y morales, partidos políticos y otros) involucrados, sus disposiciones, al limitarse a su aplicación durante procesos electorales, limita la aplicabilidad de las disposiciones constitucionales que nos ocupan, situación que restringe la aplicabilidad de la disposición constitucional.

En ese contexto, la autoridad administrativa electoral (en su momento el entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral) se ha dado a la tarea de emitir, en el ámbito de su competencia, diversos acuerdos, lineamientos y reglamentos tendentes a regular la aplicación del precepto Constitucional correspondiente.

Ejemplo de lo anterior lo encontramos en los diversos acuerdos por los que el Consejo General del desaparecido Instituto emitió “[...] normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental”,<sup>1</sup> en el marco de los diversos procesos electorales locales y federales desarrollados en ese periodo, así como

un reglamento de propaganda de servidores públicos<sup>ii</sup> con el que pretendió sentar las bases normativas necesarias para aplicar las restricciones constitucionales.

De igual forma, el referido Instituto acotó los alcances de la voz “carácter institucional” de la propaganda gubernamental, señalando que está sería aquella que fuera “[...] informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se límite a identificar el nombre de la institución de que se trata [...]”<sup>iii</sup>

Lamentablemente, la disposición constitucional se vio rebasada ampliamente, en especial por lagunas conceptuales que, en su oportunidad, no fueron visualizadas por el Constituyente Permanente y, en los hechos, se trastocaron los avances perseguidos por tan ambicioso proyecto legislativo.

La ambigüedad y falta de precisión que, en el texto constitucional y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tuvo de conceptos como propaganda y comunicación social, sumado a la amplitud de las formas en que los órganos de gobierno y los medios de comunicación involucrados (radio y televisión especialmente) ejecutaban y ejecutan sus políticas de difusión y las transmiten (respectivamente), así como la incorporación de “excepciones” a las restricciones constitucionales y legales, provocaron que la regulación efectiva de la propaganda gubernamental no cubriera las altas expectativas que en ella se habían generado.

Por su parte, la autoridad jurisdiccional electoral, a través de la resolución de diversos medios de impugnación de los que tuvo conocimiento, fue montando un entramado de decisiones judiciales con los que dio claridad a la interpretación y aplicación del artículo 134 Constitucional.

De las diferentes decisiones jurisdiccionales emitidas en su oportunidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación surgieron los complementos necesarios que sirvieron y siguen ayudando a dotar de eficacia al mandato constitucional; esta acción interpretativa se ha traducido en jurisprudencias y criterios que se agrupan en cuatro categorías temáticas, relativas a la regulación de las campañas gubernamentales, los sujetos obligados de la materia, los informes de labores y la asistencia de funcionarios en actos de campañas políticas.<sup>iv</sup>

Respecto a la regulación de la propaganda gubernamental, la Sala Superior ha delimitado de forma clara qué contenidos y temas no serán considerados como violatorios de las restricciones constitucionales, considerando así que estos contenidos serán aquellos que se refieran a la difusión de campañas informativas para prevenir riesgos sanitarios y similares, campañas educativas que promuevan buenas prácticas y el cumplimiento de obligaciones de los gobernados, así como campañas alusivas la promoción turística y de consumo de bienes y prestación de servicios, siempre que de las mismas no se desprendan elementos que pretendan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; ejemplos de lo anterior son las campañas relativas a la promoción turística, el pago de impuestos y contribuciones, y la realización de concursos y sorteos de instancias de asistencia pública estatal (Pronósticos y Lotería para la asistencia pública).

Para arribar a tales conclusiones, el órgano jurisdiccional electoral llevó a cabo un análisis de los conceptos “servicios de salud” y “educación”, así como de las funciones de las entidades públicas relacionadas en los medios de impugnación de los que conoció y se concretó a subrayar que los mensajes relativos no podían, ni debían, contener imágenes ni nombres de funcionarios<sup>v</sup> en caso de difundirse durante procesos electorales y, en especial, en el periodo señalado por la Base III, Apartado C, párrafo segundo del artículo 41 Constitucional, no podrían incluir logotipos ni referencias a los gobiernos de cualquier orden o ámbito, difundir programas gubernamentales o promocionar la figura personalizada de servidores públicos.<sup>vi</sup>

De tal forma, la Sala Superior adoptó una postura de ampliación de la libertad de expresión y de información, acotando la prohibición constitucional exclusivamente a temas y mensajes que tendrían una posibilidad real de afectar la equidad de la contienda electoral; además, el Tribunal procuró evitar limitaciones innecesarias y excesivas a los modos habituales de difusión de cualquier órgano del Estado mexicano. Lo anterior, tomando en consideración que la libertad de expresión y el acceso a la información son derechos fundamentales que no deben verse restringidos, salvo en situaciones extraordinarias.

En cuanto a los sujetos obligados, la autoridad jurisdiccional electoral señaló que si bien el texto constitucional hace referencia a “servidores públicos” federales, estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos, la Sala Superior estimó que los Legisladores estamos incluidos entre los sujetos obligados a respetar los límites señalados por el artículo 134 Constitucional,<sup>viii</sup> en tanto que reconoció que el propio presidente de la República también se encuentra incluido entre los sujetos señalados por el referido numeral.<sup>viii</sup>

Relativo a los informes de labores, además de las disposiciones que se habían incluido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que también se insertaron en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que lo sustituyó, sólo existían las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, las cuales señalaban que los informes de labores de los representantes populares de los tres órdenes de gobierno deben ser considerados como información pública obligatoria. Sobre el particular, el Tribunal Electoral estimó que, siendo acorde con la Constitución, la difusión de los informes de labores debe prohibirse durante el periodo de campañas electorales y que, tratándose de mensajes en radio y televisión, ésta debe limitarse al ámbito geográfico responsabilidad del servidor público y evitarse que dicha difusión se lleve a cabo en canales de televisión y estaciones de radio de cobertura nacional.

Por último, uno de los temas más controvertidos fue el relativo a la presencia de funcionarios públicos en actos de campaña y que se pronunciaban a favor o en contra de algún candidato.

En este sentido, ya existía un precedente de la Sala Superior relativo a ejercicio del derecho de libertad de expresión de funcionarios públicos (en concreto de un gobernador de un estado), al que la autoridad jurisdiccional electoral le prohibió manifestarse en favor o en contra de un candidato, bajo la premisa de que la libertad de expresión, si bien es un derecho fundamental, no es un derecho absoluto y que es justificable la limitación de libertades públicas del titular de un Ejecutivo Local, ya que, estimó, el ejercicio de un cargo de tan alto nivel “[...] implica atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral”,<sup>ix</sup> haciendo extensivo este criterio a la participación de un funcionario en un acto partidista o de proselitismo político.

Sin embargo, la Sala Superior razonó que por el hecho de que un funcionario público no pueda expresar opiniones en favor o en contra de un candidato o partido político, esto no conlleva que no pueda asistir a actos de campaña política o partidistas (porque tal situación vulnera su derecho de afiliación política), siempre que lo realice en días u horas inhábiles; esto es así, porque la restricción constitucional se dirige a evitar que tales servidores públicos incumplan con su deber de aplicar y ejercer el gasto público de forma imparcial.

De tal forma, quedó sentado el criterio de que los servidores públicos tienen restringido participar en actos proselitistas en días y horas hábiles y que el solo hecho de solicitar licencia y pedir el descuento de la remuneración correspondiente, no los exime de la responsabilidad por el incumplimiento del

artículo 134 Constitucional, en caso de que hayan participado en un acto proselitista o partidista en días y horas hábiles.

No podemos omitir que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>3</sup> al resolver sobre un amparo en revisión interpuesto por una asociación civil en contra de las Cámaras de Senadores y Diputados por su omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, señaló entre otras cuestiones que:

- Los alcances del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, no se circunscriben exclusivamente a la materia electoral, sino que guardan relación directa con los derechos fundamentales a las libertades de expresión, prensa e información;
- Que las Cámaras del Congreso de la Unión han omitido expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional y que al hacerlo han incumplido con el mandato constitucional señalado en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del año 2014.

En este orden de ideas, efectivamente, el artículo 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 electoral” señala:

“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 de 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.”

Como se observa, es evidente la obligación que el Poder Legislativo Federal tenía y tiene de emitir una ley reglamentaria de la propaganda gubernamental y la comunicación social, no solo del gobierno federal, sino de todas las instancias que conformamos el Estado mexicano, a saber: los tres Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal; de tal suerte que es parte de nuestra responsabilidad legislativa expedir una ley que establezca las normas jurídicas necesarias para que los sujetos obligados garanticen que el gasto en comunicación social que ejerzan, se lleve a cabo cumpliendo los principios señalados por la norma constitucional en todo momento y circunstancia y no solo, tal y como lo señala la Primera Sala del Máximo Tribunal, en torno a procesos electorales.

En la sentencia recaída al Amparo en Revisión en comento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió amparar a la quejosa a 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”.

En consecuencia, de lo antes señalado se estima y considera evidente la obligación y la necesidad de contar con un marco regulatorio del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, en materia de



comunicación social y propaganda gubernamental, mismo que proporcione a las diferentes instancias y órganos del Estado, los elementos jurídicos necesarios para llevar a cabo una vigilancia eficaz de la comunicación social y propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno, a la par de garantizar la imparcialidad del ejercicio de los recursos públicos, la neutralidad de los poderes públicos, así como evitar cualquier forma de intervención de éstos en los procesos electorales y la promoción personalizada de servidores públicos con fines personales y político-electorales.

## **Argumentos**

La propuesta de Iniciativa se compone, por técnica y forma legislativa, de cuatro capítulos en razón de la materia que regularán y/o sancionarán, mismos que se encuentran estructurados de la siguiente manera: Disposiciones Generales; Planeación y ejercicio de gasto en materia de propaganda gubernamental; Transparencia y fiscalización; así como Régimen administrativo sancionador, este último integrado por dos secciones, una relativa al Procedimiento Administrativo y otra tocante a las sanciones.

En este orden de ideas, los artículos se compondrán por fracciones, identificadas por números romanos que se referirán a una regla específica y éstas, a su vez, cuando así resulte necesario, por incisos, con objeto de relacionar hipótesis o supuestos normativos particulares que armonicen las ideas y conceptos jurídicos que enuncie el supuesto general del artículo.

En consecuencia, como ya se refirió, se plantea un primer capítulo de disposiciones generales, en las que se señalan las autoridades que cuentan con atribuciones y sus ámbitos de competencia, la legislación supletoria aplicable, un catálogo de conceptos básicos y definiciones que darán certeza a la actuación de la autoridad.

En el segundo capítulo se señalan la forma y las condiciones en que se llevarán a cabo las acciones de comunicación social y propaganda gubernamental, a efecto de que se cumpla con la finalidad de mantener debidamente informada a la población, sin que con ello se pueda hacer un uso indebido de los recursos presupuestales asignados.

En concordancia, en el tercer capítulo se acotan las obligaciones de transparencia y la forma en que se fiscalizaran los recursos destinados al gasto de comunicación social y propaganda gubernamental, a efecto de establecer y brindar los elementos normativos necesarios para garantizar que los recursos financieros, materiales y humanos no sean utilizados de forma tal que se transgredan las disposiciones constitucionales; además de que éstas disposiciones sirvan como un marco jurídico que eficiente la rendición de cuentas y garantice plenamente el acceso a la información de la materia.

Por último, se incluye un capítulo que señala, en una primera sección, el procedimiento administrativo que se instruirá a quienes incurran en el incumplimiento de la propia ley, mismo en el que se garantizarán, en todo momento y etapa procedimental, los derechos fundamentales de los sujetos señalados; en tanto que la segunda sección, incluirá las sanciones a las que se harán acreedores aquellos a los que se compruebe el incumplimiento a las obligaciones contempladas por la propia ley.

Respecto a la inminente entrada en funciones de un organismo encargado de la lucha contra la corrupción, se ha considerado incluir, en el corpus de la Iniciativa, una sola denominación, a efecto de dar certeza jurídica al texto normativo, misma que identifique al órgano encargado de supervisar y sancionar administrativamente la actuación de los servidores públicos, de forma que la utilización de la voz “unidades de fiscalización” no resulte restrictiva o limitativa, respecto a la instancia que se

encargara de desahogar el procedimiento administrativo e imponer las sanciones que correspondan, sin importar la denominación que esta reciba en la estructura administrativa que corresponda.

En consecuencia, se estima que con esta propuesta de Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da pleno y cabal cumplimiento a lo mandatado, tanto por el régimen transitorio de la reforma Constitucional en materia político-electoral, como a lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo, con ella, se sientan las bases legales necesarias para reglamentar, de forma debida, tanto la comunicación social como la difusión de propaganda gubernamental de dependencias, organismos, entidades y poderes, tanto federales como de las entidades federativas y la Ciudad de México; se fijan las atribuciones de las autoridades que sancionarán, en el ámbito de las respectivas competencias, las omisiones y violaciones a las disposiciones normativas propuestas y se fijan los límites de funcionarios públicos en el ejercicio de actividades de difusión de propaganda gubernamental y de comunicación social; de igual forma, al señalar las responsabilidades de personas físicas y morales que difundan propaganda gubernamental violatoria de la legislación, se busca inhibir la comisión de conductas que afecten la certeza, la legalidad y la transparencia con la que deben conducirse los servidores públicos y que pueden afectar, desde el correcto ejercicio de recursos públicos, hasta el desarrollo de los procesos electorales.

Además, la propuesta que nos ocupa acota las características que deberán reunir aquellos materiales que sean difundidos, reconociéndose dos modalidades de información: aquella que sea difundida bajo el rubro de “comunicación social” y la divulgada en el rubro de “propaganda gubernamental”; aunado a ello, se señalan los fines que los diferentes materiales deberán perseguir, en cumplimiento de una serie de principios, que van desde el respeto de la libertad de expresión y el acceso a la información, hasta el correcto ejercicio del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, la Iniciativa incorpora un conjunto de disposiciones normativas, a partir de las cuales se ordena la planeación del gasto en materia de comunicación social y propaganda gubernamental; lo anterior, con el objeto de que tales recursos sean ejercidos bajo criterios de racionalidad y proporcionalidad y sin la posibilidad de que pueda ser utilizado para promover la imagen de servidores públicos.

Finalmente, con el ánimo de evitar que los sujetos obligados favorezcan o perjudiquen a algún proveedor o prestador de servicios relacionados con la producción, contratación, difusión u otras actividades relacionadas con la comunicación social y la propaganda gubernamental, se establecen reglas claras que servirán para que quienes participen del mercado de la publicidad, puedan acceder a prestar servicios de producción y difusión de contenidos y materiales en igualdad de circunstancias y sin favoritismos de cualquier índole, buscando en todo momento que la pluralidad de los medios y la libre competencia en la calidad de los servicios que ofrezcan, sean los factores que los sujetos obligados deberán tomar en cuenta al momento de decidir por la contratación que corresponda; ello, con el fin de garantizar plenamente los derechos fundamentales a las libertades de expresión, prensa y acceso a la información.

Por lo anteriormente expuesto, es que someto a la consideración de esta Soberanía la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de dar cumplimiento a la obligación legislativa contenida en el artículo TERCERO Transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia

político electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero del año dos mil catorce.

## **Fundamento Legal**

La suscrita, Mirna Isabel Saldívar Paz, Diputada federal y Vicecoordinadora del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y en cumplimiento del transitorio **tercero** del decreto de Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## **Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Capítulo Primero**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en territorio nacional. Tiene por objeto regular la producción, contratación y contenidos de los materiales de comunicación social y propaganda gubernamental de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, a través de cualquier medio de comunicación, tales como medios impresos, televisión, radio, Internet, cinematografía, publicidad estática e infraestructura colocada en la vía pública, sin menoscabo de otras variantes que se deriven de adelantos tecnológicos.

**Artículo 2.** La interpretación y aplicación de esta ley se hará atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional y a lo dispuesto en los artículos 1º., párrafos segundo y tercero, y 14, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Serán de aplicación supletoria, en lo conducente, las disposiciones contenidas en:

**I.** La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**II.** La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

**III.** La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,

**IV.** La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y

**V.** La legislación electoral vigente.

**Artículo 3.** Son sujetos obligados a la observancia y cumplimiento de esta Ley:

**I.** Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno;

**II.** Personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos en los rubros de comunicación social y propaganda gubernamental; y

**III.** Personas físicas y morales que, bajo cualquier concepto y modalidad, difundan, transmitan, divulguen y publiquen materiales de comunicación social y propaganda gubernamental.

**Artículo 4.** La difusión de mensajes de comunicación social y propaganda gubernamental deberá:

**I.** Ser de interés y utilidad públicos. Que la información que se difunda resulte necesaria para la población, tenga fines informativos, educativos y de orientación social y tenga por objeto lograr el bienestar general de la comunidad;

**II.** Tener carácter institucional. Que no esté dirigida a promover la imagen de personas físicas o morales, ya sea en relación a sus acciones civiles o en el ejercicio de una función pública; deberá, identificar plenamente la instancia que la difunde y acotarse a las limitantes y formas que al efecto disponga la normatividad aplicable, así como guardar relación con las actividades realizadas dentro del ámbito de competencia del órgano que la ejerce;

**III.** Garantizar derechos y libertades. Que salvaguarde y fomente el derecho de acceso a la información y a las libertades de expresión y prensa, por lo que deberá apegarse a los principios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia, claridad y facilidad de comprensión de sus contenidos; asimismo, deberá ser asignada mediante criterios de equidad y libre competencia, sin discriminar a ningún medio de comunicación por motivos políticos, personales o ideológicos;

**IV.** Fomentar el pluralismo en los medios de comunicación social. Que se sustente en políticas de ejercicio y destino de recursos que promuevan la libre competencia, la diversidad y la pluralidad en los medios de comunicación;

**V.** Promover la igualdad. Que se salvaguarden e impulsen los principios constitucionales de igualdad entre hombres y mujeres, pluriculturalidad, la no discriminación y respeto de los derechos fundamentales;

**VI.** Ser eficiente y racional. Planear la programación y ejercicio del gasto de comunicación social sobre criterios de austeridad, eficiencia, eficacia y racionalidad del gasto público, a efecto de disminuir los costos publicitarios;

**VII.** Garantizar y promover la transparencia y el acceso a la información. Que la transparencia y el fácil acceso a toda información relacionada con la utilización de los recursos públicos destinados a la comunicación social y la propaganda gubernamental inhiban la discrecionalidad y faciliten el control y la fiscalización de su ejercicio;

**VIII.** Fortalecer a las instituciones del Estado. Que se evite que a través de la comunicación social o la propaganda gubernamental se denigre a otras instancias o Poderes, así como a quienes los integran; y

**IX.** Ser imparcial. Evitar influir de cualquier forma y en cualquier tiempo en la competencia entre precandidatos, candidatos y partidos políticos.

**Artículo 5.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

**I.** **Ámbito territorial de responsabilidad:** espacio geográfico en el que un servidor público ejerce las funciones propias del cargo por el que fue electo o designado;

**II.** **Comunicación Social:** Información difundida a través de comunicados, boletines y conferencias de prensa, desplegados, espacios en radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales;

**III.** **Imagen institucional:** cualquier tipo de material que se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión a un servidor público, que sea difundido a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales, así como cualquier otra plataforma electrónica, que desarrollen los sujetos obligados referidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;

**IV.** **Medio de comunicación:** la persona física o moral que difunde información a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales, así como cualquier otra plataforma electrónica;

**V.** **Padrón Nacional:** El padrón nacional de prestadores de servicios relacionados con los medios de comunicación;

**VI.** **Padrón Local:** El padrón de una entidad federativa de prestadores de servicios relacionados con los medios de comunicación;

**VII.** **Propaganda gubernamental:** La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales, así como cualquier otra plataforma electrónica, realicen los sujetos obligados de esta ley;

**VIII.** **Propaganda gubernamental encubierta:** cualquier expresión en los medios de comunicación que, pretendiendo ser una nota periodística, por la descontextualización, la repetición metódica y reiterada o por su falta de objetividad se convierta en un mecanismo de promoción de un servidor público o de un programa de gobierno;

**IX.** **Propaganda gubernamental prohibida:** aquella elaborada con recursos públicos, difundida por algún funcionario público de los sujetos referidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta ley a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros

medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales, así como cualquier otra plataforma electrónica que contenga el nombre, la fotografía, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión de símbolos, lemas o frases que de forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma; y

**X. Tiempos Oficiales:** las transmisiones que corresponden al Estado en radio y televisión, en cualquier modalidad, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Presupuesto de Egresos de la Federación y las disposiciones fiscales aplicables.

**Artículo 6 .** Los mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental susceptible de difusión por los entes públicos comprenden:

**I.** La información relativa a la ejecución de obras de infraestructura, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de programas económicos y sociales, así como aspectos relevantes de las políticas públicas, el funcionamiento de las instituciones y las condiciones de acceso y uso de los espacios y bienes de dominio público;

**II.** Comunicados, boletines y conferencias de prensa, así como contenidos compartidos en redes sociales y cualquier otra plataforma tecnológica;

**III.** Información relativa a servicios prestados y actividades desarrolladas por las distintas áreas o unidades que las integren;

**IV.** La información relativa al contenido de leyes y normas reglamentarias que garanticen y protejan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos, así como la promoción de la participación ciudadana;

**V.** La promoción de campañas de interés general en materia de derechos fundamentales, salud, educación, medio ambiente, promoción turística y seguridad pública;

**VI.** La información referente al cumplimiento de las obligaciones tributarias; y

**VII.** La información relativa a medidas de prevención y protección civil frente a siniestros u otras contingencias naturales y situaciones de emergencia.

**Artículo 7.** Los mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental deberán utilizar lenguaje, signos e imágenes que faciliten su comprensión, a efecto de garantizar el pleno acceso a la información a la mayor cantidad de personas, incluyendo aquellas que viven con alguna discapacidad.

En su caso, a efecto de preservar y garantizar la existencia de las lenguas de los pueblos indígenas, los materiales de comunicación social y de propaganda gubernamental deberán difundirse en las lenguas indígenas predominantes en el área de cobertura que corresponda.

**Artículo 8.** Los sujetos obligados, en sus materiales de comunicación social y de propaganda gubernamental, no podrán:

**I.** Incluir la imagen, nombre, voz, silueta de un servidor público, o alusión alguna a símbolos, lemas o frases que en forma metódica y reiterativa conlleven su promoción personal;

**II.** Contener las actividades o logros personalizados de los servidores públicos;

**III.** Incluir mensajes, símbolos, colores, frases, tonalidades, tipografía o cualquier elemento que generen confusión con los utilizados por otros entes públicos o los identifique o relacione con un precandidato, candidato, partido político, coalición o frente;

**IV.** Hacer mención de que un servidor público aspira a ser precandidato o candidato;

**V.** Contener mensajes destinados a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de algún precandidato, candidato, partido político o coalición;

**VI.** Incluir contenidos que inciten a cualquier tipo de violencia o a la violación de derechos fundamentales;

**VII.** Incluir mensajes que denigren o calumnien a algún funcionario público, otro poder o ente público de los tres órdenes de gobierno; y

**VIII.** Difundir mensajes de comunicación social y propaganda gubernamental fuera del ámbito territorial de responsabilidad del cargo que desempeñen.

**Artículo 9.** Los sujetos obligados no pueden adquirir, bajo ningún concepto, espacios en cualquier medio de comunicación social que sean presentados como noticia, entrevista o nota periodística por parte del emisor de última instancia, así como cobertura de eventos oficiales de cualquier clase que difundida como nota periodística.

**Artículo 10.** Solamente las instancias que entre sus atribuciones constitucionales y legales lleven a cabo actividades en el extranjero podrán difundir mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental fuera del territorio nacional.

**Artículo 11.** Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión y colocación de toda comunicación gubernamental con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Artículo 12.** Los sujetos obligados no pueden adquirir, a título oneroso o gratuito, bajo ninguna modalidad de comunicación social, ni tolerar la difusión de cualquier tipo de mensajes, publicidad o propaganda que tenga por finalidad difundir sus informes de labores o de gestión, o incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen por cualquier otro motivo la promoción personalizada de cualquier servidor público. Quedan comprendidos los promocionales de revistas y medios impresos y electrónicos que incluyan en sus contenidos entrevistas, reportajes y notas periodísticas a servidores públicos.

**Artículo 13.** En caso de que exista convocatoria a una consulta popular, ninguna autoridad podrá realizar propaganda mediante la difusión de mensajes de comunicación social o de propaganda gubernamental respecto del tema sujeto a consulta popular a partir de que sea emitida la convocatoria respectiva y hasta que la consulta sea llevada a cabo.

**Artículo 14.** Quedan excluidas de la aplicación de esta Ley las publicaciones de carácter administrativo o judicial relacionadas con edictos, resoluciones, adquisiciones y obras públicas, así como aquellas que deban realizarse por mandato legal.

También quedan excluidas las campañas de carácter comercial que realizan las entidades paraestatales y empresas productivas del Estado, así como las instituciones de Asistencia Pública que realicen rifas o sorteos en cumplimiento de su objeto, excepto cuando se trate de propaganda institucional sin propósitos de promoción directamente comercial.

**Artículo 15.** La Secretaría de Gobernación como dependencia encargada de la administración de los tiempos oficiales en radio y televisión, exceptuando aquellos que corresponden al Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y las demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las facultades siguientes:

**I.** Emitir y publicar de forma anual el acuerdo que establezca los lineamientos de la comunicación social del Gobierno Federal en lo referente a tiempos oficiales y espacios sujetos a contratación en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda y de la normatividad en materia de adquisiciones que se encuentre en vigor;

**II.** Proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión;

**III.** Ordenar a los medios de comunicación, cuando así sea resuelto en el procedimiento administrativo dispuesto en esta ley, la suspensión inmediata de la difusión de mensajes de propaganda gubernamental de las dependencias del Ejecutivo Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, en tanto se resuelve de manera definitiva dicho proceso; y

**IV.** Tratándose de mensajes de propaganda gubernamental de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación o un organismo constitucional autónomo, que haya sido difundido con cargo a los tiempos oficiales, hará del conocimiento de la instancia de fiscalización que corresponda las quejas o denuncias de las que tenga conocimiento, a efecto de que se proceda en los términos dispuestos en esta Ley.

**Artículo 16.** La entidad que al efecto se encargue de la aplicación de la legislación anticorrupción, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la legislación que resulte aplicable, salvo la relativa a la materia electoral, conocerá y sustanciará el procedimiento administrativo señalado en esta Ley, cuando este se origine por quejas y denuncias promovidas directamente ante ella.

Las unidades de fiscalización, contralorías internas u órganos internos de control, según sea el caso, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conocerán y sustanciarán el procedimiento administrativo señalado en esta Ley cuando las denuncias sean presentadas directamente ante ellas.

**Artículo 17.** Tratándose de comunicación social y propaganda gubernamental de los ejecutivos estatales, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, los ayuntamientos y alcaldías de la Ciudad



de México, los órganos de fiscalización respectivos serán los encargados de sustanciar el procedimiento administrativo señalado en esta Ley.

**Artículo 18.** Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales y locales deberán publicar anualmente lineamientos de comunicación social en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda y de la normatividad en materia de adquisiciones que se encuentre en vigor y les resulte aplicable.

Las unidades e instancias de fiscalización de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes públicos federales y locales serán las instancias encargadas de conocer y sustanciar el procedimiento administrativo señalado en esta Ley, cuando se origine por quejas y denuncias en contra de sus mensajes de comunicación social o de propaganda gubernamental.

## **Capítulo Segundo**

### **Planeación y ejercicio del gasto en materia de comunicación social y propaganda gubernamental**

**Artículo 19.** Para la programación y planeación del gasto de comunicación social y propaganda gubernamental, los sujetos obligados elaborarán sus respectivos Programas Anuales de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, cuyo objeto será procurar la transparencia de las acciones de comunicación social y propaganda gubernamental y garantizar una política de comunicación coherente y austera, que haga eficaz el proceso de comunicación de los organismos públicos con los ciudadanos.

Dicho Programa deberá identificar y dirigirse a satisfacer las necesidades de información de los ciudadanos, en el marco del esquema de comunicación definido en el párrafo anterior.

**Artículo 20.** El Programa deberá contener los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas, con base en indicadores de desempeño, articulados en una estrategia general de comunicación social que establecerá cada uno de los ejecutores de gasto. En específico, contendrá:

**I.** Los objetivos y parámetros cuantificables de la política de comunicación social y propaganda gubernamental con base en los cuales se realiza la planeación, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, en particular:

- a) Las líneas generales de la política de comunicación social y propaganda gubernamental.
- b) Los objetivos anuales, estrategias y metas.
- c) Las proyecciones de los requerimientos financieros con las premisas empleadas para las estimaciones.

**II.** La información de los programas específicos por ejecutora de gasto, que contenga como mínimo:

- a) Programa de campañas de comunicación social y propaganda gubernamental.
- i. Relación de campañas programadas especificando su prioridad, concepto rector, objetivos y metas;

- ii. Objetivos que persiguen vinculados con la planeación sectorial;
- iii. Objetivos de comunicación, posicionamiento y conceptos prioritarios a comunicar;
- iv. Población-objetivo;
- v. Cobertura geográfica;
- vi. Calendarización;
- vii. Tipo de medios de comunicación a utilizar;
- viii. Propuesta y justificación de la selección de medios;
- ix. Uso, en su caso, de tiempos oficiales;
- x. Estudio o investigación que se realizará durante el año para medir la pertinencia y efectividad de las campañas; y
- xi. Planeación de erogaciones, distribución de los recursos presupuestarios de acuerdo con los medios de comunicación y servicios programados.

b) Presupuesto asignado para comunicación social y propaganda gubernamental.

c) La distribución del presupuesto y tiempos oficiales en radio y televisión por unidad responsable del gasto tratándose de dependencias y entidades de la administración pública federal con acceso a tiempos oficiales. En el supuesto de que el respectivo Programa Anual de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental contemple la compra de tiempos comerciales en radio y televisión, se anexará copia de la resolución que al efecto emita la Secretaría de Gobernación, sobre la disponibilidad o no de tiempos oficiales por cada ente público obligado.

**Artículo 21.** Para su integración al Programa correspondiente, los ayuntamientos y alcaldías deberán remitir al Ejecutivo estatal o a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente, los programas municipales y de alcaldías de comunicación social y propaganda gubernamental, en la forma y términos que establezca la normatividad que para tales efectos se expida.

**Artículo 22.** Los Programas Anuales de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, así como los lineamientos respectivos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y los periódicos oficiales o gacetas de las entidades federativas y la Ciudad de México, según corresponda.

**Artículo 23.** El Presupuesto de Egresos de la Federación y los presupuestos de egresos de las entidades federativas y de la Ciudad de México, deberán acotar el gasto asignado para el rubro de comunicación social y propaganda gubernamental totalizado para la administración pública y desglosado por cada dependencia, órgano y entidad, así como en apartados específicos para los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos de ambos niveles de gobierno y los municipios en el caso de los presupuestos locales y alcaldías en el caso de la Ciudad de México.

**Artículo 24.** El presupuesto anual en comunicación social y propaganda gubernamental de los sujetos obligados no deberá exceder del cero punto cero cinco por ciento de su presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal.

**Artículo 25.** Los sujetos obligados preferirán a los medios públicos y sociales respecto de la contratación de medios de comunicación comerciales, cuando se encuentren en posibilidad de prestar servicios de información y difusión en condiciones similares de calidad y a tarifas competitivas.

**Artículo 26.** Los sujetos obligados no podrán, bajo ninguna circunstancia, realizar ampliaciones o trasposos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto al concepto de gasto de comunicación social y propaganda gubernamental, ni incrementar dichos conceptos de gasto, salvo en un límite de tres por ciento del total programado para realizar exclusivamente las adecuaciones derivadas del ajuste en las tarifas de contratación, plenamente justificadas.

**Artículo 27.** Los sujetos obligados no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a su favor a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativos a las actividades de comunicación social y propaganda gubernamental.

**Artículo 28.** En el año correspondiente a la celebración de elecciones federales o locales el presupuesto anual de comunicación social y propaganda gubernamental no podrá incrementarse respecto del presupuesto correspondiente del año anterior, excepto en lo que corresponda al aumento del Índice de Precios al Consumidor de acuerdo a lo estimado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

**Artículo 29.** Los sujetos obligados que contraten los servicios de empresas privadas de publicidad o medios de comunicación garantizarán que, a efecto de evitar todo acto de discriminación o inequidad en la asignación de contratos, la adquisición se ajuste a las siguientes disposiciones:

**I.** No se contratará con una sola empresa, grupo o medio de comunicación adquisiciones cuyo costo total sea mayor al quince por ciento del presupuesto total destinado para cada tipo de servicio de comunicación social y propaganda gubernamental;

**II.** No se concentrará en un solo servicio de comunicación social y propaganda gubernamental más del treinta y cinco por ciento del gasto total destinado a cubrir la comunicación social y la propaganda gubernamental;

**III.** No se establecerán criterios de contratación relacionados con la línea editorial o, en general, la opinión de los medios de comunicación; y

**IV.** Aun cuando la difusión se haga de forma gratuita, deberán distribuir equitativamente entre todos los medios de comunicación social los boletines e informaciones de los poderes públicos.

**Artículo 30.** Ningún medio de comunicación podrá obtener más del sesenta por ciento de sus ingresos por concepto de comunicación social y propaganda gubernamental durante más de dos años consecutivos. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar, dentro del marco regulatorio y fiscal aplicable, que se cumpla con esta disposición.

**Artículo 31.** Se prohíbe la asignación del presupuesto de comunicación social y propaganda gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares fuesen funcionarios públicos o precandidatos, candidatos a cargos de elección popular a nivel federal, estatal, municipal o alcaldías

o a dirigentes de partidos políticos, coaliciones o frentes. Tal restricción aplica para el caso de que los titulares de los medios de comunicación sean familiares directos por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, de aquellos servidores públicos que entre sus funciones o responsabilidades directas se encuentre la asignación y contratación del gasto correspondiente.

**Artículo 32.** El Padrón Nacional será un sistema informativo de carácter público, administrado por la Secretaría de Gobernación, que contendrá el registro de medios de comunicación y agencias de publicidad, con residencia en el territorio nacional o en el extranjero, que prestan servicios de producción y difusión de materiales de comunicación social y propaganda gubernamental en todo el territorio nacional.

El órgano competente de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México elaborará y administrará los Padrones Locales en el ámbito de su competencia. Dichas autoridades locales podrán convenir con la Secretaría de Gobernación la coordinación en la elaboración de los padrones a efecto de mantener formatos y criterios unificados.

Los sujetos obligados de las entidades federativas y de la Ciudad de México no podrán adquirir la difusión de mensajes de comunicación social y propaganda gubernamental, incluyendo los alusivos a los informes de labores que por ley estén obligados a rendir en medios de comunicación de alcances regionales o nacionales o que trasciendan de su ámbito territorial de responsabilidad.

Los medios de comunicación que no estén debidamente registrados en el Padrón que corresponda no podrán ser considerados para contratar la difusión de materiales de comunicación social y propaganda gubernamental.

Los padrones Nacional y Locales contendrán las tarifas bajo las cuáles ofertarán sus servicios los medios de comunicación. Los sujetos obligados no podrán adquirir servicios a tarifas distintas a las registradas.

En términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia los padrones deberán estar en todo tiempo accesibles en los portales de internet de la Secretaría de Gobernación y de la dependencia competente de cada una de las entidades federativas y de la Ciudad de México, según corresponda.

**Artículo 33.** Los padrones Nacional y Locales deberán contener los siguientes datos:

**I.** Razón social del medio de comunicación o empresa de publicidad de que se trate;

**II.** Denominación comercial;

**III.** Director o directora;

**IV.** Características del medio de comunicación o empresa de publicidad de que se trate;

**V.** Cobertura: En el caso de radio y televisión, el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo y la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad, misma que deberá coincidir con la información que obre en los registros del Instituto Federal de Telecomunicaciones;

**VI.** Niveles y segmentos de audiencia, número de usuarios efectivos, tiraje y potenciales e índice de penetración del medio;

**VII.** Periodicidad, y

**VIII.** Tarifas comerciales de publicidad vigentes.

### **Capítulo Tercero** **Transparencia y Fiscalización**

**Artículo 34.** Toda la información relacionada con la comunicación social y la propaganda gubernamental es de carácter público y no se clasificará como reservada o confidencial.

**Artículo 35.** Cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su portal de Internet en forma completa y mantener actualizada la siguiente información relativa al ejercicio y asignación del gasto de comunicación social y propaganda gubernamental:

**I.** Monto presupuestal total destinado en cada ejercicio a la comunicación en todas sus formas;

**II.** Programa anual de comunicación Social y Propaganda Gubernamental que se haya aprobado;

**III.** Distribución del gasto en comunicación social y propaganda gubernamental;

**IV.** Los contratos celebrados hasta el momento; y

**V.** Pagos realizados y número de anuncios publicados o transmitidos en los medios de comunicación, ya sean escritos o electrónicos.

**Artículo 36.** La Auditoría Superior de la Federación no podrá omitir, en ningún ejercicio presupuestal, auditar tanto el ejercicio programático presupuestal, como financiero, de legalidad y de desempeño del ejercicio de los apartados de comunicación social y propaganda gubernamental, informando anualmente de manera pública respecto de los sujetos y servidores públicos que hayan vulnerado los principios rectores de la materia.

Serán fiscalizables la totalidad de los recursos públicos que los sujetos obligados hayan otorgado con cargo a su presupuesto a agencias de publicidad o medios de comunicación, de manera directa o por conducto de fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, o personas físicas o morales, cuyo destino sea el gasto en materia de comunicación social y propaganda gubernamental y verificará su aplicación al objeto autorizado.

La revisión y fiscalización deberá comprobar que la comunicación social y la propaganda gubernamental, en forma exclusiva, tengan el carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social y cumpla con las disposiciones establecidas en la Constitución y en la presente ley.

Las entidades de fiscalización de las entidades federativas y de la Ciudad de México serán instancias competentes para auditar la ejecución de la comunicación social y la propaganda gubernamental en ese ámbito de gobierno, salvo en el caso de que se erogue gasto público federalizado, en cuyo caso la competencia recaerá en la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuviesen involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la federación, como de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios o alcaldías, la competencia recaerá en la Auditoría Superior de la Federación.

**Artículo 37.** La Auditoría Superior de la Federación rendirá anualmente un informe público a la Cámara de Diputados sobre el estado que guarda la política de comunicación social y propaganda gubernamental en el Estado mexicano, mismo que contenga, cuando menos: la evaluación respecto del cumplimiento de los objetivos trazados en el Programa Rector; la evaluación respecto del cumplimiento de las disposiciones de este ordenamiento por los sujetos obligados; la evaluación respecto del impacto que los actos relacionados con la comunicación social y la propaganda gubernamental han generado en relación al respeto a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información y la equidad e imparcialidad en el uso de los recursos públicos y, la evaluación sobre la observancia a la disposición constitucional que prohíbe la promoción personalizada de cualquier servidor público.

## **Capítulo Cuarto**

### **Régimen administrativo sancionador**

#### **Sección Primera**

##### **Procedimiento Administrativo**

**Artículo 38.** Cualquier persona, física o moral, podrá denunciar los mensajes de comunicación social y propaganda gubernamental que estime violatorios de las disposiciones establecidas en la Constitución y en esta Ley.

La denuncia podrá presentarse ante la entidad que al efecto se encargue de la aplicación de la legislación anticorrupción, las unidades de fiscalización, contralorías internas u órganos internos de control, según sea el caso, de los sujetos obligados.

Al día hábil siguiente a la presentación de la denuncia, la instancia que la reciba deberá iniciar el procedimiento administrativo; en caso de que se trate de mensajes de comunicación social o de propaganda gubernamental que correspondan a otro sujeto obligado, sin mayor trámite, la turnará de inmediato a aquel que corresponda, notificando al denunciante de tal situación.

**Artículo 39.** La denuncia a que se refiere el artículo anterior no contendrá más requisitos formales que el nombre y domicilio para recibir notificaciones del denunciante y la descripción del mensaje objeto de la denuncia.

En caso de que el denunciante aluda la violación directa e identificada de las disposiciones de esta Ley, podrá solicitar la suspensión provisional de la difusión de los mensajes de comunicación social o de propaganda gubernamental materia de su denuncia, sin importar el medio de comunicación en que se esté difundiendo. La suspensión incluye el cese provisional de los mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental que se difunda en medios impresos y en páginas de internet y redes sociales.

Presentada una denuncia, la instancia que conozca de la misma deberá acordar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación, si procede admitirla o desecharla, debiendo fundar y motivar su determinación; asimismo, resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes sobre la viabilidad de la suspensión de la difusión de los materiales denunciados.

En caso de determinarse la suspensión de la propaganda se notificará de inmediato a la Secretaría de Gobernación, a efecto de que tratándose de materiales difundidos por tiempos oficiales, ésta ordene a los concesionarios de radio y televisión el retiro provisional de dicha propaganda.

**Artículo 40.** Al día hábil siguiente de admitirse a trámite la denuncia, los sujetos obligados responsables de los materiales denunciados deberán ser notificados, corriéndoles copias de traslado de la denuncia; en el mismo acuerdo de notificación se les emplazará a efecto de que comparezcan, dentro de los dos días hábiles siguientes, a efecto de que presenten un informe detallado que contenga las manifestaciones en las que expongan por qué los materiales denunciados no violentan las disposiciones constitucionales y legales, dando respuesta a los requerimientos de información que, en su caso, les hayan sido señalados.

**Artículo 41.** Recibido el informe del sujeto obligado, la instancia que conozca del asunto procederá al estudio del expediente que al efecto se haya integrado, resolverá de manera fundada y motivada y notifica al denunciante y al sujeto obligado su resolución, misma que podrá ser impugnada por el denunciante o el sujeto obligado.

Si del procedimiento administrativo resulta que la difusión de mensajes de comunicación social o de propaganda gubernamental es violatoria de lo dispuesto por la Constitución o en esta Ley, los materiales deberán ser retirados de forma definitiva y procederá en términos del artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades y, en su caso, informará al Ministerio Público de la Federación cuando se presuma la comisión de un delito federal.

**Artículo 42.** Cuando el Instituto Nacional Electoral imponga sanción a cualquier servidor público por violaciones a la legislación electoral, dará vista a la instancia que corresponda de los sujetos obligados para que procedan en términos de lo señalado en el último párrafo del artículo precedente.

## **Sección Segunda**

### **Sanciones**

**Artículo 43.** Se sancionará con suspensión del empleo, cargo o comisión de un mes a un año o, en caso grave, con la destitución e inhabilitación para ejercer empleo, cargo o comisión en el servicio público de seis meses a cinco años al servidor público responsable de la difusión de mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental que:

**I.** Implique, en forma directa o indirecta, la promoción personalizada de sí o de otra persona conforme a lo señalado en el artículo 8, fracciones I, II y IV de esta Ley;

**II.** Busque influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular conforme a lo señalado por las fracciones III, V y VIII del artículo 8 o relacionados con consultas populares en términos de lo señalado por el artículo 13, ambos de esta Ley;

**III.** Implique cualquier forma de publicidad encubierta, conforme a lo señalado en los artículos 9 y 12 de esta Ley;

**IV.** Sea contraria a lo señalado en el artículo 11 de esta Ley; y

**V.** Resulté contraria a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 8 y el artículo 10 de esta Ley.

**Artículo 44.** Sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo anterior, los sujetos obligados que violenten las disposiciones de esta Ley serán sancionados de conformidad con los siguientes supuestos:

**I.** Con multa de cien a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización, en el caso de incumplimiento de los artículos 4, 10 y 27;

**II.** Con multa de quinientas uno a un mil veces la Unidad de Medida y Actualización, en el caso de incumplimiento de los artículos 6, 11, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 31 de esta Ley; y

**III.** Con multa de un mil uno a un mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización, en el caso de incumplimiento de los artículos 8, 9, 12 y 13 de este ordenamiento.

**Artículo 45.** Cuando la conducta cause un detrimento a la Hacienda Pública federal, estatal o municipal o al patrimonio de los sujetos obligados, procederá la imposición de sanciones económicas en los términos del artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Artículo 46.** A los medios de comunicación que proporcionen información falsa al Padrón Nacional o Local se les impondrá una multa de cinco veces el valor anual de la Unidad de Medida y Actualización. En caso de reincidencia, no tendrá derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio fiscal correspondiente, ni en el inmediato subsecuente.

**Artículo 47.** La determinación de responsabilidades y la imposición de sanciones en los términos a que se refiere la presente ley serán independientes de las de orden civil, penal o de cualquier otra índole que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

**Artículo 48.** Los sujetos sancionados podrán interponer los medios de defensa que estimen pertinentes a efecto de garantizarles sus derechos procesales.

### **Artículos Transitorios**

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** La Secretaría de Gobernación establecerá y publicará los nuevos requisitos y disposiciones a los que deberán ajustarse las políticas de contratación social y de propaganda gubernamental, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto, se mantendrán vigentes las disposiciones anteriormente expedidas.

### **Notas**

i Acuerdos CG40/2009, publicado en el DOF el 16 de febrero de 2009, CG126/2009, publicado en el DOF el 16 de abril de 2009, CG601/2009 y CG155/2010, publicados respectivamente en el DOF del 15 de enero y del 16 de junio de 2010; CG135/2011, aprobado en sesión extraordinaria el 27 de abril de 2011; CG75/2012, aprobado en sesión extraordinaria el 8 de febrero de 2012 y CG94/2013, aprobado en sesión extraordinaria el 20 de marzo de 2013

ii Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos; Acuerdo CG38/2008, publicado en el DOF el 7 de abril de 2008.



iii Artículo 3 Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

iv Sánchez Muñoz, Óscar; Propaganda Gubernamental y Elecciones, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, número 54. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera Edición, México 2013.

v SUP-RAP-474/2011.

vi SUP-RAP-57/2010.

vii SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009, acumulados, SUP-RAP-145/2009 y SUP-RAP-159/2009.

viii SUP-RAP-119/2010.

ix Tesis XXVII/2004.

x Sentencia al Amparo en Revisión 1359/2015, Recurrente: Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 1 de febrero de 2018.

Diputada Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica)

Fuente:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180206-III.html#Iniciativa7>