



## **PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.**

Derivado de la ejecutoria de amparo dictada en el recurso de revisión 1359/2015 por el Poder Judicial de la Federación, que derivó del juicio de amparo 940/2014, la Presidenta de esta Comisión propuso una ruta de trabajo abierta, transparente que incluya en todo momento la participación de las organizaciones civiles, académicas, empresariales; medios de comunicación, periodistas, organismos y órganos del estado; en atención a lo anterior el pasado 27 de febrero llevamos a cabo la primer Reunión de Trabajo de las Comisiones dictaminadoras con los integrantes de las organizaciones promoventes del amparo ante la SCJN (FUNDAR y ARTICULO 19) a efecto de tener un dialogo respecto a la expedición de la Ley de Propaganda Gubernamental, donde presentaron el problemario que contenía las bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial.

En atención a lo anterior, la Presidenta de esta Comisión instruyo a la Secretaría Técnica realizar un análisis comparativo de las iniciativas turnadas a estas Comisiones, a fin de conocer de entre las propuestas de los Legisladores cuales de ellas coinciden con los principios y ejes propuestos por las Asociaciones Civiles. En este sentido y de acuerdo con las iniciativas presentadas damos cuenta que para todos los Grupos Parlamentarios la expedición de la Ley en comento, es un tema prioritario en sus Agendas Legislativas para este periodo de sesiones, por ello, hacemos de su conocimiento el Primer Documento de Trabajo el cual contiene las iniciativas vigentes en la materia que se enumeran a continuación:

- 1. LEY GENERAL DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRESENTADA EL 7 DE FEBRERO 2012 POR EL SEN. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ (PRD).**
- 2. LEY GENERAL DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRESENTADA EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2012 POR EL SEN. ARMANDO RIOS PITER.**
- 3. LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL, PRESENTADA EL 23 DE NOVIEMBRE DE 2017 POR LA SEN. MARCELA TORRES PEIMBERT (PAN).**
- 4. LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL, PRESENTADA EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2017 POR DIVERSOS SENADORES DEL (PRD).**
- 5. LEY GENERAL DE PROPAGANDA OFICIAL, PRESENTADA EL 8 DE FEBRERO DE 2018 POR EL SENADOR MIGUEL BARBOSA HUERTA (PT).**



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

6. LEY GENERAL DE PUBLICIDAD OFICIAL Y COMUNICACIÓN SOCIAL, PRESENTADA EL 22 DE FEBRERO DE 2018 POR LA SENADORA DOLORES PADIerna LUNA (PT).
7. LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, PRESENTADA POR SENADORAS, SENADORES, DIPUTADAS Y DIPUTADOS QUE INTEGRAN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.

También contiene el análisis comparativo de las iniciativas turnadas a estas Comisiones, las cuales coinciden de alguna manera con los principios y ejes propuestos por las Asociaciones Civiles, como se describe en letra cursiva a continuación:

### **1. La Publicidad Oficial no debe desaparecer.**

La publicidad oficial no debe de desaparecer, debe entenderse como un mecanismo de comunicación sustentada en de 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.

*El contenido de las iniciativas coincide con esta base, ya que pretende establecer un marco normativo de orden público e interés general, intentando cumplir con el objetivo que la Publicidad Oficial o Comunicación Social sea accesible, transparente y garantice el derecho a la información, además de regular su difusión en los distintos medios de comunicación mismos que establece, estarán obligados a sujetarse y observar en todo momento la presente.*

### **2. Una Ley General y Completa**

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



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

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.

*Las iniciativas presentadas plantean garantizar el control de los contenidos de la Publicidad Oficial o Comunicación Social, para ello establecen que todos los órdenes de gobierno se sujeten a ella; punto que satisfacen las iniciativas propuestas, ya que integran a todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, e incluso a los organismos autónomos, con ello se da certeza a la transparencia y el cumplimiento de los requisitos que deberá integrar el cúmulo de contenidos en materia de Publicidad Oficial.*

*Por otro lado, señalan los mecanismos a fin de dar certeza al ejercicio de recursos y contratación de Publicidad Oficial o Comunicación Social, ejemplo de ello es la previsión de la programación y presupuestación anual, donde el Ejecutivo, el Congreso de la Unión, las dependencias del Estado e incluso los órganos autónomos elaborarán un plan rector que deberá contener los las políticas, estrategias, prioridades, metas, parámetros, indicadores y todos los demás elementos pertinentes para definir de inmediato la rectoría de los recursos destinados. El plan en comento deberá publicarse anualmente, a fin de cumplir con los principios de transparencia y certeza jurídica.*

*Salvo una Iniciativa que es de Carácter Federal todas coinciden con este principio.*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

### 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.

*La correlación de las Iniciativas presentadas por los Legisladores con este eje propuesto por las Asociaciones Civiles esta entendida en el capítulo o título primero de cada una de ellas; es decir coinciden con el objetivo de la Ley, y los principios contenidos en las mismas.*

*Pues se observa una clara coincidencia en el esfuerzo por garantizar principios como la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos para la contratación de servicios de comunicación, los principios y procedimientos relativos al uso de cualquier forma de comunicación gubernamental; principios que deben regir toda forma de publicidad oficial y comunicación social que sean compatibles con una sociedad democrática y para que contribuya a la formación de ciudadanía con pleno goce de sus derechos humanos.*

*Así como difundir la información que resulte necesaria u oportuna para el público objetivo; Salvaguardar y fomentar el derecho a la información, por lo que dicha difusión debe hacerse bajo criterios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia y accesibilidad de los contenidos.*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*Es importante señalar que el artículo 134 constitucional es enfático en que la propaganda de los Entes Públicos debe ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. En esta tesitura, se retoma como principio rector para la contratación de comunicación social la institucionalidad y la objetividad.*

### **4. Máxima publicidad.**

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



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

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.

*A efecto de relacionar el eje propuesto en el articulado con las propuestas plasmadas en las iniciativas en cuanto a la garantía de pleno acceso a la información que debe contener la reglamentación en materia de Propaganda Gubernamental, ésta implica un doble sentido: por un lado, de la propaganda que difundan los entes públicos debe resultar información relevante para la ciudadanía respecto de la actividad gubernamental, por lo que debe también ser completa y veraz; por otro lado, la propia información relativa a la ejecución de la política de comunicación social de los entes públicos debe ser accesible para quien desee conocerla.*

*En este sentido las iniciativas coinciden con la inquietud del sector civil planteada en el problemario, en que es deseable que los sujetos obligados sean transparentes, primero en el manejo de recursos y contrataciones y también en los contenidos de difusión de la propia publicidad oficial.*

*Para satisfacer estas necesidades, las iniciativas contemplan aquellos principios que regirán el manejo y control de recursos.*

*El principio de transparencia en el proceso de contratación (Artículo 2, fracción II. Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”); establece el acceso a toda la información relacionada con la utilización de los recursos públicos destinados a la Comunicación Gubernamental, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

*En el mismo sentido el principio de Razonabilidad de la Inversión (Artículo 2, fracción IV. Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”); Establece el ejercicio de proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.*

*El principio de Austeridad y Responsabilidad (Artículo 7, fracción VIII Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*Oficial”); establece la disminución de gastos para mejorar la planificación y toma de decisiones en pro de alcanzar los objetivos y metas planeadas.*

*La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención, así como la congruencia entre el contenido del mensaje, el objetivo de la comunicación y la población objetivo del mensaje son algunos de los preceptos que contempla la iniciativa presentada por los legisladores de los grupos parlamentarios Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde ecologista de México*

*Asimismo, señala que se deberá atender el respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.*

*Se considera también en las iniciativas presentadas, que la información derivada de la publicidad oficial sea de carácter público y no se clasifique como reservada o confidencial.*

*(Artículo 34, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 39, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 7, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 35, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 33, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 19, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*Por otro lado, también se prevé el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía y los entes públicos (artículo 8, fracción XI. Iniciativa presentada por diversos Senadores del PRD).*

*Respecto de lo antes enunciado, el planteamiento de disposiciones apegadas a principios rectores, sin duda procura una sana equidad entre la asignación y el uso*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*de recursos, sin embargo las iniciativas no se limitan a ello, ya que prevén la creación de un Padrón Nacional de Prestadores de Servicios en materia de Publicidad Oficial, el cual propone un mecanismo de carácter informativo y público; que incluirá un registro de medios de comunicación, agencias de contratación, prestadores de servicios, nacionales o extranjeras, sean personas físicas o morales, para el establecimiento y control de las asignaciones o contrataciones*

*(Artículo 36, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 41, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 53, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 37, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 13, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 35, Iniciativa presentada por los legisladores de los Grupos Parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”)*

### **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.

*Del análisis comparativo de las diferentes iniciativas en el tema que nos ocupa, no encontramos disposiciones directas tendientes a la creación e implementación de*





## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*un sistema encargado de recibir las estadísticas de medición o monitoreo de los indicadores de rating, visitas y audiencias; sin embargo, se propone la creación de un Consejo para el Seguimiento de la Publicidad Oficial que satisface la necesidad de conocer la medición imparcial e independiente en este rubro, ya que el Propio Consejo contaría con facultades para requerir a los sujetos obligados cualquier tipo de información de los actos regulados por la Ley, así como proponer mecanismos para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la transparencia y la libertad de expresión. En este sentido se puede relacionar el eje propuesto en el problemario con el contenido de las iniciativas en los siguientes supuestos:*

*(Artículo 37, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 38, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 33, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 23, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*En la Iniciativa presentada por los legisladores de los Grupos Parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social” en el Artículo 40 se determina que los entes Públicos deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, sobre los montos destinados a gastos relativos a Campañas de Comunicación Social desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña, de conformidad con la legislación aplicable, lo que cumple con la expectativa de transparencia de este punto del problemario.*

### **6. Contenidos de utilidad pública y libre 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



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

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.

Art. 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."

*Las disposiciones de las iniciativas relativas a las condiciones de la información contemplan la difusión de contenidos con fines informativos, educativos y útiles, en donde los mensajes deberán ser claros, veraces, objetivos, neutrales y relevantes para la sociedad, promoviendo la participación ciudadana, absteniéndose de ser ambiguos o con base en juicios de valor. Por lo cual consideramos que tienen una clara coincidencia con el eje rector planteado en este numeral, pues se consideran los principios propiamente dichos, como forma de establecer los objetivos y alcances que pudiera tener la propaganda que se difunda por parte de los sujetos obligados.*

*(Artículo 8, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez "Ley General de Propaganda Gubernamental")*

*(Artículo 8, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter "Ley General de Propaganda Gubernamental")*

*(Artículo 10, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert "Ley Federal de Comunicación Gubernamental")*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*(Artículo 9, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 9, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 8, Iniciativa presentada por los legisladores de los Grupos Parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”)*

*Por otro lado, también son consideradas una serie de prohibiciones a la difusión de información que por su naturaleza no debe considerarse propaganda oficial; asimismo se plantean requisitos que debe contener la Publicidad Oficial; se estipula la imposibilidad de contratar la difusión que incluya el uso de nombres, imágenes, voces, o símbolos reservados a los sujetos obligados, así como promoción de logros, gestiones o actividades públicas, destacando de forma directa o indirecta de los servidores públicos. La información vertida no debe causar confusión o ambigüedad en el contenido empleado, ni se dirigirá a influir en preferencias electorales, o vaya en detrimento de obstaculizar las políticas públicas, programas o acciones de cualquier naturaleza, incluya mensajes contrarios a los derechos humanos o deje de cumplir con los propios requisitos que se disponen.*

*(Artículo 11, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 11, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 13, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 10, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 11, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 10, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*(Artículo 9, Iniciativa presentada por los legisladores de los Grupos Parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”)*

### 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.

*En toda iniciativa que pretende la creación de una ley, es necesario dejar estipulados los conceptos y definiciones que serán contenidos de ella, en este sentido las presentes iniciativas contienen un articulado encargado de definir la*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*naturaleza de la ley, siendo de orden público y de interés general, obligando tanto a los tres órdenes de gobierno como a los organismos autónomos a sujetarse a ella; define también, a conceptos indispensables para su aplicación e interpretación.*

*La publicidad oficial se define precisamente como el canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos y podrá ser difundida en cualquier modalidad de comunicación social. Su contenido deberá ser de carácter institucional, educativo, informativo, observando en todo momento el derecho a la libertad de expresión y el de acceso a la información, de conformidad con las leyes vigentes. Es por ello, que los preceptos establecidos en las iniciativas se correlacionan al problemario en este tema ya que resultan útiles para un desarrollo adecuado de los objetivos, principios y reglas que deben ser observadas en la identificación de la propaganda gubernamental o comunicación social.*

*(Artículo 3 y 8, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 3 y 8, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 6 y 10, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 3 y 9, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 3 y 27, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 4 y 9, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 8, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

### 8. Fomento a la pluralidad y 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.

*En el análisis de las iniciativas presentadas se detecta la existencia de un conjunto articulado de disposiciones que promueven una asignación objetiva, transparente y no discriminatoria de los contratos para la prestación de servicios de difusión de la propaganda, para ello se propone el establecimiento de un Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública de la Federación y sus similares en otros poderes de la Unión, el cual entre otros contenidos, deberá establecer la propuesta y justificación técnica de la selección del tipo de medio de comunicación y condiciones de contratación para cada caso.*

*En este sentido, se pretende legislar un marco normativo incluyente, donde se tomen en cuenta a todos los sectores de la población donde esté previsto el fomento del pluralismo y diversidad al integrar mensajes y campañas de comunicación, así como contenidos que incluyan signos o imágenes que faciliten el acceso a la información a la mayor cantidad de personas, incluyendo aquellas que cuenten con alguna discapacidad. De esta manera, las iniciativas señalan que, atendiendo al ámbito territorial, la Publicidad Oficial deberá contener versiones en lengua indígena para que su difusión impacte en una mayor área de cobertura.*

*Aunado a lo anterior se pretende dar cumplimiento con el pluralismo y diversidad de los contenidos, considerando en sus contenidos el uso de la Lengua de Señas para aquellas personas con discapacidad auditiva.*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*Lo anterior nos deja clara la relación de este eje planteado en el problemario con las intenciones de las iniciativas en análisis.*

*(Artículo 10, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 10, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 17, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 14, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 12, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*

### **9. Mecanismos de control.**

**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



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

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.

*Una de las características principales para fomentar una sana relación de comunicación entre el Gobierno y la Ciudadanía es precisamente la implementación efectiva de mecanismos de control a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley. Para ello en el contenido de las iniciativas se prevé la creación de un Consejo Ciudadano, cuyas facultades atienden la necesidad de contar con un órgano autónomo y de representación social, encargado de supervisar el correcto ejercicio y evaluación del cumplimiento de los trabajos descritos en la ley, así como requerir información o emitir recomendaciones, lo que garantiza el control, estructura y funcionamiento de ello.*

*(Artículo 34 y 37, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 36 y 38, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 23, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 38, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*

*Por otro lado, para procurar la transparencia, se plantea que será obligación del Ejecutivo Federal, elaborar un Programa Anual, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual deberá contener los objetivos cuantificables y la reducción de cuentas oportuna*

*(Artículo 17, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 17, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*





## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*(Artículo 7, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 39, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 13, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 12, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”.*

*La iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”, además de prever la elaboración de un plan anual, para procurar la transparencia se prevé el registro de las erogaciones en materia de Comunicación Social como responsabilidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y Local, las Entidades Federativas, las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y los Poderes Legislativos y Judiciales.*

*(Artículo 33, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*

*De la misma forma, se prevén y detallan las sanciones e infracciones o medidas de apremio a las que se harán acreedores los sujetos que por acción u omisión infrinjan algunas de las disposiciones de la Ley, dando cumplimiento al apartado de sanciones del punto 9 de este documento.*

*(Artículo 59, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 50, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 58, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 48, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*(Artículo 51, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 29, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 44, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*

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

*Para garantizar el uso adecuado del presupuesto y los recursos destinados a la Publicidad Oficial o Comunicación Social, las iniciativas turnadas a la Comisión de Gobernación contemplan un parámetro para la distribución del presupuesto en esta materia, un esquema eficaz para constreñir el gasto en comunicación social a nivel de austeridad congruente con las condiciones económicas del país, pero sin*



## PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO, SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.

*socavar la función que esa actividad del Estado debe tener frente a la sociedad. Con ello se pretende evitar el gasto excesivo en publicidad y satisfacer los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, economía y honradez.*

*(Artículo 22, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 18, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”)*

*Por otro lado, en cuanto a la administración de tiempos oficiales se prevé que la Secretaría de Gobernación sea la encargada de supervisar la administración y distribución de éstos, estableciendo también un porcentaje adecuado para lograr la equitativa difusión de la Publicidad Oficial o Comunicación Social.*

*(Artículo 28, Iniciativa presentada por el Sen. Pablo Gómez Álvarez “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 28, Iniciativa presentada por el Sen Armando Ríos Piter “Ley General de Propaganda Gubernamental”)*

*(Artículo 21, Iniciativa presentada por la Sen. Marcela Torres Peimbert “Ley Federal de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 24, Iniciativa presentada por Diversos Sen. Del PRD “Ley General de Comunicación Gubernamental”)*

*(Artículo 24, Iniciativa presentada por el Sen. Miguel Barbosa Huerta “Ley General de Propaganda Oficial”)*

*(Artículo 17, Iniciativa presentada por la Sen. Dolores Padierna Luna “Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social”)*

*(Artículo 17, Iniciativa presentada por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México “Ley General de Comunicación Social”).*