

CAPÍTULO QUINTO

ALGUNAS INICIATIVAS POSTERIORES A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY

I. LA INICIATIVA QUE ABROGA LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La iniciativa del 11 de septiembre de 2018¹¹¹ en su exposición de motivos recuerda cómo durante casi cuatro años el Congreso de la Unión fue omiso en la expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, y que sólo a través de una sentencia de amparo resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Comunicación Social, la que fue publicada el 11 de mayo de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La exposición de motivos de la iniciativa puntualiza que el gasto público en publicidad gubernamental durante el gobierno de Enrique Peña Nieto fue excesivo. Además, indica que el gobierno federal sobreejercía en el rubro presupuestal relativo a comunicación social el doble de lo que se aprobaba por la Cámara de Diputados. Durante el gobierno de Peña Nieto se habrían

¹¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5111, 11 de septiembre 2018.

gastado durante los primeros cinco años de su gestión más de 38,247 millones de pesos en el rubro de publicidad oficial.

Para la iniciativa existen dos efectos perniciosos en ese enorme gasto: 1) el costo de oportunidad de los recursos públicos destinados a publicidad oficial, pues se destinaron recursos a ese ámbito, haciéndose a un lado otros gastos prioritarios en materia de salud, educación, justicia o medio ambiente, y 2) la bolsa multimillonaria dedicada a la publicidad oficial está domesticando a los medios, sobre todo los que dependen fuertemente de ellos para existir, lo que daña el trabajo periodístico y la libertad de expresión.

También la publicidad oficial se ha utilizado indebidamente para: promover a gobernantes y figuras públicas, lo que está prohibido por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, y para censurar el oficio profesional y crítico del periodismo.

A juicio de los legisladores de Movimiento Ciudadano, la Ley General de Comunicación Social —publicada el 11 de mayo de 2018— presenta deficiencias muy graves que obligan a su invalidez o abrogación. Entre los aspectos cuestionables estacan los siguientes:

- 1) La ley no contiene el derroche. Es una ley que carece de mecanismos efectivos para controlar el gasto y fijar topes a las erogaciones en materia de publicidad gubernamental.
- 2) Es una ley que no detiene el uso político de la publicidad. Otorga a la Secretaría de Gobernación la atribución de regular el gasto en materia de publicidad.
- 3) Es una ley que no reduce la discrecionalidad. No se regulan ni prohíben las ampliaciones presupuestales a las partidas de comunicación social.
- 4) No suprime la propaganda personalizada. No regula los informes de actividades de los servidores públicos.
- 5) No empodera al Sistema Nacional Anticorrupción. No involucra a las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción en la vigilancia y aplicación de la ley.

Para superar las anteriores deficiencias, la iniciativa propone la abrogación de la Ley General de Comunicación Social, y argumenta a favor de una nueva ley de comunicación social y publicidad gubernamental. La iniciativa precisa como sus ventajas principales a las siguientes:

- 1) Se pide crear un Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, integrado por un Comisionado representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y cuatro ciudadanos con experiencia en el sector de comunicación social. El Instituto contaría con autonomía para aplicar la ley.
- 2) Se fija un tope máximo a los gastos en publicidad oficial para que no excedan el 0.15% del presupuesto asignado al ente público.
- 3) Se prohíben expresamente las reasignaciones y ampliaciones presupuestales a las partidas de comunicación social y publicidad gubernamental.
- 4) Se establecen criterios de máxima transparencia en la aplicación del gasto y en la asignación de contratos en materia de comunicación social.
- 5) Se determina que no podrá asignarse a un solo medio de comunicación más del 10% del presupuesto total destinado a comunicación social.
- 6) Se crea un Padrón Nacional de Medios de Comunicación, cuya información será transparente y administrada por el Instituto.
- 7) Se prohíbe la emisión de propaganda durante los procesos electorales y también la propaganda personalizada a propósito de los informes de actividades de los servidores públicos.

La iniciativa destaca igualmente por otros aciertos:

- 1) En su artículo 4o. señala que toda la información relacionada con la aplicación de la ley, así como la de comunica-

ción social y la de publicidad gubernamental de los sujetos obligados, será de carácter público, se aplicará en todo momento el principio de máxima publicidad, y no podrá ser clasificada como reservada.

- 2) La autoridad en materia de comunicación social y publicidad gubernamental lo será un Instituto Nacional de Comunicación Gubernamental. Dicha instancia será autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se integraría por cinco comisionados que durarán en el encargo tres años y serán nombrados por la Cámara de Diputados a través de una comisión honoraria de selección. Su presidente sería el comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 5o.-14).
- 3) El Padrón Nacional de Medios de Comunicación será un sistema público de información administrado por el Instituto Nacional de Comunicación Gubernamental. Al igual que la Ley General de Comunicación Social, la iniciativa dice que los medios de comunicación cuyo registro no figure en el Padrón Nacional no podrán ser contratados (artículos 15-18).
- 4) De manera importante, durante todo el proceso electoral y no sólo en las campañas, no podrá transmitirse publicidad gubernamental, con excepción de lo previsto en la Constitución, y la publicidad electoral (artículo 20).
- 5) Se prohíbe la publicidad que implique propaganda personalizada (artículo 20).
- 6) El tope de gasto anual de publicidad gubernamental no podrá exceder del 0.15% del gasto corriente aprobado en los presupuestos para cada poder y órgano constitucional autónomo (artículo 21).
- 7) No pueden reasignarse ni ampliarse ni traspasarse recursos etiquetados para otros rubros que finalmente se destinan a la comunicación social o la publicidad gubernamental (artículo 22).

- 8) No podrán destinarse recursos derivados de créditos, donaciones, o patrocinios, para sufragar el gasto en materia de publicidad gubernamental o comunicación social de los sujetos obligados (artículo 23).
- 9) Los sujetos obligados no podrán incrementar sus presupuestos anuales en materia de comunicación social, respecto del inmediato anterior, durante los ejercicios fiscales correspondientes a la celebración de procesos electorales nacionales o locales (artículo 24).
- 10) Que prohibida la contratación de servicios de comunicación social o publicidad gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares o accionistas principales, hayan sido funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, durante los tres años anteriores a dicha contratación (artículo 25).
- 11) Cualquier persona puede denunciar las violaciones a la ley (artículo 26).
- 12) El denunciante podrá solicitar la suspensión provisional de la publicidad o comunicación social de los sujetos obligados, cuando considere que afecta a sus derechos fundamentales (artículo 27).
- 13) El Tribunal de Justicia Administrativa deberá sancionar con la suspensión del empleo, cargo o comisión, de dos meses a dos años, al servidor público responsable de la difusión, edición, distribución o propaganda de publicidad gubernamental (artículo 28). Las sanciones anteriores podrán incrementarse, en caso grave, con la destitución e inhabilitación para ejercer empleo, cargo o comisión públicos, de seis meses a cinco años, al servidor público responsable.
- 14) Sin perjuicio de lo anterior, todos los sujetos obligados que violenten lo establecido en la ley serán sancionados administrativamente con multas (artículo 29).
- 15) El servidor público que utilice la publicidad oficial para realizar promoción personalizada será sancionado con las penas que el Código Penal Federal establece para el delito de peculado (artículo 30).

- 16) Los medios de comunicación que proporcionen información falsa al Padrón Nacional recibirán sanciones administrativas, y en caso de reincidencia, no tendrán derecho a figurar en el mismo (artículo 31). Y,
- 17) Las sanciones que contempla la ley para los sujetos obligados son independientes de las que se deriven del orden civil, penal o de cualquier otra índole (artículo 32).

II. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL
DE PROPAGANDA OFICIAL Y REFORMA EL ARTÍCULO 242
DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES A CARGO
DEL DIPUTADO PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ,
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El 27 de septiembre de 2018,¹¹² el diputado Pablo Gómez formuló la iniciativa. En su exposición de motivos señala que existen dos principios generales que orientan el contenido de la propuesta: 1) impedir la promoción personalizada de servidores públicos, evitar el desvío de recursos públicos que ello implica y proteger la equidad en la contienda política, y 2) garantizar el respeto a las libertades de expresión y de difusión de opiniones, información e ideas por cualquier medio y al derecho de acceso a la información pública oficial en forma suficiente y fidedigna, y proscribir la censura previa.

En el primer tema se busca impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas y votaciones electorales a través de los medios de comunicación y establecer un nuevo modelo de comunicación que impida el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular o para promover ambiciones.

¹¹² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5123-II, 27 de septiembre 2018.

El diputado promovente reconoce que existen varios instrumentos normativos para reglamentar la difusión de la propaganda oficial. Sin embargo, tales instrumentos son limitados para garantizar la aplicación de las normas constitucionales previstas en el artículo 134 de la norma fundamental. Entre ellos destacan los siguientes:

- a) El artículo 242, numeral 5, correlacionado con el artículo 449, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que regulan en forma restringida la difusión de propaganda, por la vía de permitir la difusión de informes de gestión de funcionarios bajo ciertas restricciones, y la prohibición de difundir publicidad oficial en tiempos de campaña electoral, mediante la descripción de una infracción contenida en la ley.
- b) El artículo 223, fracciones II y III, del Código Penal Federal que tipifica como una de las conductas que configuran el delito de peculado la desviación de recursos para promover la imagen política o social de cualquier persona, así como las de solicitar o aceptar dichas promociones.
- c) El decreto de presupuesto que suele regular el gasto en propaganda gubernamental. En 2018 se incluyó esa regulación en el artículo 14.

En el segundo tema, el promovente dice que la política de comunicación social del Ejecutivo cuenta con un amplio margen de operación que le permite, aún con la disponibilidad de los tiempos oficiales, realizar contrataciones con los grandes medios de comunicación, cuando el Estado podría satisfacer gran parte de sus necesidades de propaganda con la dotación con la que cuenta en tiempos oficiales.

El gasto en publicidad gubernamental ha sido creciente en los últimos años. Los excedentes de gasto respecto de lo aprobado por la Cámara de Diputados se han mantenido en más del 50%. Un gasto semejante abre la posibilidad a los entes públi-

cos para presionar a los medios de comunicación para obtener líneas editoriales favorables mediante la contratación de espacios o tiempos para la difusión de propaganda.

La carencia de un marco jurídico adecuado es patente, por eso el promovente destaca que su iniciativa se distingue por las siguientes características:

- 1) La creación del Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública de la Federación y sus similares en los poderes, órganos autónomos, etcétera, en donde se establezca la propuesta y la justificación técnica de la selección del tipo de medio de comunicación a utilizar para cada campaña.
- 2) La iniciativa restringe la propaganda oficial en radio y televisión al uso de tiempos oficiales, es decir, aquellos que corresponden al Estado, y fija una distribución entre los sujetos obligados.
- 3) La iniciativa obliga a los entes públicos a asignar los contratos de elaboración y difusión de la propaganda garantizando la equidad, de conformidad con las normas en materia de adquisiciones.
- 4) La iniciativa contempla como principio de la propaganda oficial, la salvaguarda y el fomento del ejercicio de las libertades de expresión y opinión, proscribiendo cualquier acción de los entes públicos que implique la censura indirecta de algún medio de comunicación social o su beneficio fundado en motivos políticos, personales o ideológicos.
- 5) Se establece en la iniciativa que los ciudadanos deben recibir la propaganda gubernamental bajo los criterios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia y accesibilidad de los contenidos.
- 6) En la iniciativa se determina que la ejecución de los programas y recursos destinados a la comunicación social, la información respectiva no puede ser calificada como reservada. La difusión hace público el acto de difundir y los

demás actos de autoridad que esto conlleva, como la adjudicación de un contrato, el medio contratado, el número de espacios o tiempos de difusión, etcétera.

- 7) La iniciativa encarga a la Secretaría de Gobernación la coordinación y el control del sistema informativo de la administración pública federal. Se precisa que se debe proporcionar un mecanismo de consulta directa del público en general, por Internet y en forma física en las instalaciones que señale dicha dependencia, en la que se permita el acceso directo al padrón y a los datos relativos a los contratos, costos, programación y actividades relacionadas con la propaganda de las entidades de la administración pública, desglosados por cada ente público.

El proyecto de ley del diputado Gómez se compone de los siguientes elementos:

- 1) Disposiciones generales. El Congreso de la Unión puede legislar con exclusión de los congresos locales en materia de radio, televisión y el uso de redes públicas de telecomunicaciones.
- 2) Principios de la propaganda oficial. Se determinan cuáles son.
- 3) Lealtad institucional. Se busca mantener la relación cordial y cooperativa entre poderes y entre órganos, o bien, entre los distintos niveles de gobierno.
- 4) Programación y presupuestación. Se dispone la creación de un Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública de la Federación, así como programas de los otros poderes de la Unión y de los organismos autónomos federales, con el propósito de alcanzar la coordinación entre los sujetos obligados, bajo un plan rector que garantice una política coherente y austera que haga eficaz el proceso de comunicación de los organismos públicos en la ejecu-

ción de sus respectivas atribuciones y responsabilidades con los ciudadanos.

- 5) Gasto en propaganda. Se contemplan reglas especiales en la materia, entre ellas destaca la limitación al gasto anual en propaganda, mismo que no podrá exceder del 0.3% del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, se pretende que la difusión de propaganda oficial en radio y televisión sólo pueda realizarse por los entes públicos haciendo uso de los tiempos oficiales, con excepción de la contratación de tiempos para carteleras culturales y de espectáculos, campañas de salud, información de prevención civil frente a siniestros u otros casos de emergencia o la relativa a las prevenciones generales emitidas en función de una situación extraordinaria decretada por el Congreso. Se establece una restricción de ampliaciones o trasposos presupuestales.
- 6) Distribución de tiempos oficiales. Se dispone una distribución en la proporción siguiente: 35% para el Ejecutivo Federal; 10% para el Poder Legislativo; 10% para el Poder Judicial de la Federación; 10% para los autónomos, y 35% para las entidades federativas.
- 7) Disposiciones especiales de contratación. No contratar con una sola empresa, grupo o medio de comunicación adquisiciones cuyo importe total sea mayor al 25% del gasto total destinado para cada tipo de servicio de comunicación social. No concentrar en un solo servicio de comunicación social (radio, televisión, Internet o prensa) más del 50% del gasto total destinado a cubrir la propaganda. No establecer criterios de contratación directa o indirectamente relacionados con la línea editorial o, en general, la opinión de los medios de comunicación. Prohibición para contratar la difusión de noticias, infomerciales o gacetillas ni para hacer pagos para la difusión de actos oficiales de cualquier naturaleza.

- 8) Transparencia y acceso a la información. Se crea el Padrón Nacional de Prestadores de Servicios de Publicidad y Comunicación.
- 9) Procedimiento. La iniciativa contiene: *a)* un procedimiento administrativo bajo el esquema de contraloría interna por medio del cual la Secretaría de Gobernación puede verificar el cumplimiento de la ley por las dependencias y entidades de la administración pública federal, y *b)* un procedimiento judicial que se inicia por cualquier persona mediante una acción de ilegalidad, con el mismo objetivo de hacer cumplir la ley en la materia, cuando un acto que la violenta le afecta en forma personal y directa, o bien, de manera difusa, por transgredir su derecho a la información bajo las características definidas en el propio ordenamiento. Los procedimientos administrativos y judiciales son autónomos.
- 10) Sanciones. La iniciativa prevé sanciones administrativas y delitos.

La iniciativa dice en su artículo 1o. que es reglamentaria de los artículos 6o., 7o. y 134 de la Constitución. Los fines de la publicidad oficial son: 1) garantizar el carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social de la publicidad; 2) evitar y sancionar la promoción personalizada de servidores públicos; 3) preservar los principios de imparcialidad y equidad en la competencia política, y 4) garantizar el derecho a la información y la libre manifestación de las ideas, así como la libertad de difundir opiniones, informaciones e ideas. En materia electoral la publicidad oficial se rige por las normas de su materia.

El artículo 2o. de la iniciativa se refiere a los sujetos obligados. Éstos son: la administración pública federal; el Congreso de la Unión; los congresos locales; los legisladores federales y locales; los órganos e instancias del Poder Judicial Federal y local; los órganos autónomos; los tribunales agrarios; la Fiscalía General de la República y las de los estados; la administración pública

descentralizada y paraestatal federal y local; los ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México, y los organismos municipales.

En el artículo 3o. se definen las principales categorías de la iniciativa: agencia de publicidad, comunicación social, gasto de propaganda, imagen institucional, medios de comunicación, padrón, plataformas digitales, programa, propaganda oficial, redes sociales, tiempos del Estado, tiempos fiscales, y tiempos oficiales.

El artículo 4o. alude a las disposiciones de aplicación supletoria en la materia. El artículo 5o. de la iniciativa precisa a las autoridades competentes para aplicar la ley. El artículo 6o. indica que queda excluida de la aplicación de la ley la difusión de información, opiniones y contenidos que realicen las personas servidoras públicas en sus cuentas personales de redes sociales, en tanto no sean promovidas mediante campañas de publicidad digital.

Los principios de difusión de propaganda oficial, según el artículo 7o., son:

- Necesidad. Difunde la información que resulte necesaria u oportuna para el público objetivo.
- Institucionalidad. No promueve personas, sea en los ámbitos de sus acciones civiles o en ejercicio de una función pública, como tampoco intereses particulares ni actividades distintas a las realizadas dentro del ámbito de competencia del órgano que la ejerce.
- Utilidad. Cumple fines informativos y de orientación social.
- Garantía de derechos. Salvaguarda y fomenta el derecho a la información, por lo que se difunde bajo criterios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia y accesibilidad de los contenidos, así como los principios constitucionales de respeto a los derechos humanos, la igualdad, la pluriculturalidad, la no discriminación y la legalidad.
- Igualdad de género. Promueve la igualdad entre hombres y mujeres, por lo que no contiene expresiones machistas o

que exalten estereotipos de género, es ajena a toda inducción o defenestración o burla por motivos de preferencia u orientación sexual.

- Libertad de expresión. Salvaguarda y fomenta el libre ejercicio de la libre manifestación de las ideas y de la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, por lo que su difusión se asigna mediante criterios de equidad y respeto a la pluralidad, proscribiendo cualquier acción de los entes públicos que implique la censura indirecta de algún medio de comunicación social o su beneficio, fundada en motivos políticos, personales o ideológicos.
- Gasto responsable. Sustenta la programación y ejercicio del gasto sobre criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad, a efecto de disminuir los costos publicitarios, mejorar la planificación y el sistema de toma de decisiones para alcanzar objetivos estratégicos.
- Lealtad institucional y ciudadana. Fortalece el vínculo de comunicaciones entre las instituciones del Estado y los ciudadanos porque el propósito de la publicidad oficial debe ser la difusión de contenidos veraces, que no denigren u obstruyan las funciones de otros entes públicos, ni con ella se denigre a particulares, sean personas físicas o morales.
- Garantía de equidad en la contienda pública. Garantiza la equidad en la competencia entre partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos independientes.

El artículo 8o. de la iniciativa determina qué tipo de publicidad oficial es susceptible de difusión. Según el proyecto lo es: 1) de manera cuestionable, porque implican logros de gobierno, dice la propuesta que es la relativa a la ejecución de obras de infraestructura, la prestación de servicios públicos, el desarrollo de programas económicos y sociales; 2) la información relativa al contenido de las leyes, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de las obligaciones; 3) la promoción de campañas en materia de

derechos humanos; 4) la información de protección civil y prevención de riesgos; 5) la programación de actividades culturales, artísticas y deportivas; 6) la información vinculada a los supuestos del artículo 29 constitucional, y 7) la información relativa a la ejecución del Plan y los programas de desarrollo.

La propaganda oficial, según el artículo 10 de la iniciativa, se debe transmitir también en las lenguas de los pueblos originarios.

En el artículo 11 se precisa qué propaganda oficial está prohibida. Lo está la que: 1) incluya nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, o logros o actividades de la gestión pública ligadas a cualquier persona o grupo de personas —la información sobre informes de gobierno se restringe a condiciones temporales, territoriales, y al impedimento para que el servidor público interactúe en los mensajes con su auditorio—; 2) induzca a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por otros entes públicos, personas físicas o morales o por cualquier partido político u organización social; 3) denigre a las personas, partidos y organizaciones sociales; 4) se dirija por cualquier vía a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía; 5) se oriente a impedir los servicios públicos o la ejecución de obras; 6) incluya mensajes en contra de los derechos humanos; 7) tienda a generar alarma injustificada; 8) no cumpla con los principios y criterios de la ley; 9) no identifique con claridad al sujeto obligado emisor, y 10) publicite a particulares o empresas. Además, la publicidad oficial no debe servir para costear la publicación de esquelas de fallecimiento.

El artículo 14 establece que ningún particular puede utilizar elementos de la propaganda que emitan los sujetos obligados o que forman parte de la imagen institucional de éstos, o bien, realizar propaganda que induzca a la confusión con tales elementos.

En los artículos 15 y 16, que se refieren a la lealtad institucional y ciudadana, se determina que los sujetos obligados ejercen sus atribuciones en materia de propaganda de conformidad con el principio de lealtad institucional y ciudadana. Lo que implica, entre otras cosas, que: 1) la propaganda del Estado no debe

presentarse nunca como información periodística o noticiosa; 2) se debe fortalecer el vínculo de comunicación con la ciudadanía; 3) no se debe denigrar a particulares, sean personas físicas o morales, y 4) no se deben denigrar u obstruir las funciones de otros entes públicos.

De acuerdo con el artículo 17, el Ejecutivo Federal debe elaborar el Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública Federal. El programa debe servir para identificar y buscar satisfacer las necesidades de información de los habitantes y se puede modificar en consonancia con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Según el artículo 18, el programa contiene los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas de la propaganda gubernamental. Los ejecutores de gasto remiten sus propuestas de programas específicos de propaganda a la Secretaría de Gobernación, observando los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los poderes Legislativo y Judicial, y demás órganos autónomos, elaboran, aprueban y publican sus programas (artículos 19 y 20).

La propaganda en radio y televisión, según la iniciativa, sólo se difunde en tiempos oficiales (artículo 22). El artículo 24 dice que queda prohibida la ampliación o traspaso de recursos al gasto correspondiente a propaganda, salvo las situaciones de emergencia. Queda también prohibido destinar a gastos relacionados con la propaganda recursos autogenerados o derivados de donaciones, créditos o patrocinios (artículo 26). Los sujetos obligados no pueden convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a su favor, a través de la prestación de servicios de propaganda o comunicación social (artículo 27).

De acuerdo con el artículo 28 de la iniciativa, es facultad de la Secretaría de Gobernación supervisar, administrar y distribuir los tiempos oficiales de radio y televisión, conforme a lo siguiente:

- 1) 35% para el Poder Ejecutivo Federal.
- 2) 10% para el Poder Legislativo Federal.

- 3) 10% para el Poder Judicial de la Federación
- 4) 10% para los órganos autónomos.
- 5) 35% para las entidades federativas.

El artículo 31 dispone que a efecto de evitar todo acto de censura indirecta, discriminación o privilegio de personas determinadas, la adquisición de servicios de empresas privadas de publicidad o medios de comunicación social, se observarán las siguientes disposiciones: 1) no se contrata con una sola empresa, grupo o medio de comunicación adquisiciones cuyo costo total sea mayor al 25% del gasto total destinado para cada tipo de servicio de comunicación social; 2) no se concentra en un solo servicio de comunicación social más del 50% del gasto total destinado a cubrir propaganda; 3) no se contrata con empresas para transmitir opiniones o para incidir en la línea editorial de los medios, y 4) no se contratan servicios que incluyan como servicios adicionales la emisión de noticias, infomerciales o gacetillas.

La información relacionada con la propaganda oficial es de carácter público. No se puede invocar reserva alguna en la materia, según dispone el artículo 34 de la iniciativa.

Para garantizar la transparencia y la rendición de cuenta se prevé una plataforma digital de propaganda, que incluye el Padrón de Proveedores —artículos 35, 36, 37 y 38 de la iniciativa—. De manera incorrecta porque se le da un fin constitutivo al Padrón, se señala en la iniciativa que los medios de comunicación que no están debidamente registrados en él no pueden ser considerados para contratar la difusión de propaganda oficial de la Federación.

En materia de fiscalización, el artículo 39 de la iniciativa dice que la Auditoría Superior de la Federación llevará a cabo un programa anual de revisiones y auditorías sobre el gasto de propaganda oficial.

Respecto al procedimiento administrativo, el artículo 40 de la iniciativa precisa que cualquier persona puede denunciar ante la Secretaría de Gobernación la difusión o distribución de

propaganda oficial que pudiera ser violatoria de la ley. El procedimiento administrativo debe resolverse en un plazo de siete días hábiles. Si la propaganda es violatoria de la ley, la Secretaría de Gobernación ordenará la suspensión o retiro de la propaganda y dará vista a la autoridad competente.

El artículo 42 contempla la acción de ilegalidad, la que es independiente del procedimiento administrativo al que alude el artículo 40. Esta acción se ejerce ante los juzgados de distrito en materia administrativa cuando: 1) la propaganda oficial federal cauce perjuicio a una persona física o moral, a su juicio, y 2) la difusión o distribución de propaganda oficial federal sea violatoria de la ley.

La acción de ilegalidad se ejerce en cualquier momento, dentro del tiempo en que dura la difusión de la propaganda o su distribución (artículo 43). Recibida la demanda, el juez notifica al sujeto obligado responsable de la propaganda dentro de los dos días hábiles siguientes, fijándose un plazo de dos días hábiles para que presente su contestación y ofrezca las pruebas que juzgue pertinentes (artículo 47).

Después de recibida la contestación del sujeto obligado, el juez cita a una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los tres días hábiles siguientes (artículo 50). Concluida la audiencia de pruebas y alegatos, el juez dicta resolución inmediatamente o dentro de los dos días hábiles siguientes (artículo 51).

El artículo 53 de la iniciativa dice que el procedimiento judicial es independiente del derecho que le asiste a todo sujeto afecto para acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes a reclamar la reparación de los daños o perjuicios que se hubieran ocasionado en su contra con motivo de la difusión o distribución de propaganda oficial.

Cuando el juez emite resolución en la que declara fundada la acción de ilegalidad, da cuenta a la autoridad que resulta competente para conocer de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos implicados (artículo 54).

En materia de sanciones, la iniciativa dice que incurren en falta administrativa grave (artículo 56) los servidores públicos responsables de la planeación, el diseño, la contratación y la difusión de propaganda oficial, así como los titulares del organismo correspondiente, en los casos en que conozcan o determinen su contenido, en los siguientes tres supuestos:

- 1) Incurre en abuso de funciones, el servidor público que consienta o tolere para beneficio propio o de otra persona, o en perjuicio de cualquier persona física o moral, la difusión de propaganda que haga promoción personalizada de servidores públicos, denigre a personas, genere alarma entre la población, o publicite productos o servicios de empresas.
- 2) Incurre en contratación indebida, el servidor público que celebre contrato o convenio, incluso aquellos que no determinen contraprestación o, determinándola, no involucren recursos públicos, cuando mediante el uso de cualquier plataforma de comunicación social, incluyendo redes sociales, se convenga un mecanismo de publicidad encubierta o difusión masiva de propaganda oficial.
- 3) Incurre en desvío de recursos públicos, el servidor público que exceda el gasto aprobado en el programa respectivo o cubra éste mediante adecuaciones presupuestales indebidas.

El artículo 57 de la iniciativa señala que comete el delito de uso ilícito de propaganda oficial, el servidor público responsable de la planeación, el diseño, la contratación o la difusión de propaganda oficial que:

- a) Difunda contenidos con la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- b) Contrate la difusión de publicidad encubierta o difusión masiva de publicidad en redes sociales o plataformas di-

giales, con la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, o de realizar promoción personalizada en provecho propio o de un tercero.

- c) Aproveche las plataformas de comunicación social institucional con el objeto de realizar la promoción personalizada de sí o de otra persona, o de denigrar a otra persona.

Si las anteriores conductas se realizan durante el periodo de campaña electoral, la iniciativa prevé que las sanciones se incrementen hasta en un tercio.

La iniciativa también propone reformar el artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para que los mensajes relacionados con los informes de los servidores públicos se ajusten a la Ley General de Propaganda Oficial.

III. LA INICIATIVA DE LEY PARA LA ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

El 31 de mayo de 2018 el gobernador del estado de Chihuahua presentó al Congreso local la iniciativa de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial del Estado de Chihuahua. En la confección de la iniciativa participaron la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos y el colectivo #MediosLibres, integrado por la Organización Artículo 19 y Fundar.

Es una iniciativa que supera los contenidos de la Ley General de Comunicación Social. Sus notas distintivas son: 1) propone una ley que rijan para todos los entes públicos, así como todas las personas físicas y morales que asignen recursos públicos en el rubro de publicidad oficial (artículo 3); 2) fomenta la equidad y la no discriminación al prohibir que sean excluidos medios de comunicación que reúnan características análogas a otros que

accedan a la pauta oficial (artículo 21); 3) establece criterios de asignación de la pauta que no solamente están relacionados con el *rating* o el nivel de audiencia (artículo 23); 4) obliga a los entes públicos a transparentar toda la información relacionada con la asignación de la pauta (artículos 61, 62 y 63); 5) crea un consejo consultivo y determina mecanismos de control y revisión de la asignación de la pauta (artículo 54); 6) prohíbe expresamente la publicidad engañosa y aquella que difunda imágenes, voces, símbolos, etcétera, de funcionarios públicos o partidos (artículos 7o., 8o., 9o. y 10); 7) reconoce que la publicidad oficial siempre debe ser identificable (artículo 9o.); 8) prevé un mecanismo de planeación de las campañas, de construcción de los mensajes y de identificación de los medios que serán responsables de su difusión (artículos 35, 36 y 37); 9) fija topes en el ejercicio presupuestario (artículos 17 y 19), y 10) fija sanciones para los sujetos obligados y medios de comunicación que incumplan con las disposiciones establecidas (artículos 67 y 71).

La iniciativa es mejor en términos constitucionales y democráticos que los contenidos establecidos en la Ley General de Comunicación Social. Por ejemplo, precisa el significado de los principios que rigen sus disposiciones. Se señala que interés y utilidad públicos consisten en difundir información de interés general que resulte necesaria y oportuna para el público objetivo y de utilidad pública para las personas, sin perseguir fin distinto al de lograr el bienestar común y al derecho a la información de la comunidad. Transparencia y rendición de cuentas implica garantizar la accesibilidad a toda información relacionada con el uso de los recursos públicos destinados a la publicidad oficial. La equidad y pluralidad de medios tiene por fin impedir exclusiones o marginaciones de los medios para acceder a las asignaciones de publicidad oficial. La austeridad y buen uso de los recursos públicos erogados en publicidad oficial es para evitar que se ejerzan recursos más allá de los principios que contempla el artículo 134 constitucional. El principio de no discriminación promueve el derecho a recibir un trato igual, sin importar razones de naci-

miento, género, origen étnico o racial, religión o cualquier otro similar. En cuanto a la libertad de expresión se reconoce para cercenar beneficios indebidos o censura indirecta.

El proyecto de ley de Chihuahua establece que son sujetos obligados al cumplimiento de los preceptos de la ley, no sólo las autoridades, sino también las personas físicas o morales de carácter privado o social que asignen recursos públicos en el rubro de publicidad oficial. Lo anterior, para evitar cualquier fraude a la ley y para que absolutamente todos los que tienen que ver con asignación de publicidad oficial estén obligados por sus normas (artículo 3o. de la iniciativa).

Entre los objetivos de la iniciativa cabe destacar que uno de ellos es evitar que la publicidad oficial se convierta en un instrumento para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación por sus líneas editoriales (artículo 4o.). De manera notoria, la iniciativa señala que tiene aplicación para las redes sociales cuyo gasto en publicidad se cubra con recursos públicos.

Dentro de las características de la publicidad oficial, la iniciativa menciona que no debe utilizarse con fines discriminatorios; no debe emplearse para violar los derechos humanos; no debe perseguir fines electorales o partidarios; no debe estar destinada a injuriar o calumniar a las personas o a sectores sociales; debe ser clara; no debe inducir a confusión con organizaciones partidistas, y no debe ser utilizada como propaganda encubierta (artículos 8o. y 9o.).

Queda prohibido, según la iniciativa, usar la publicidad oficial para: presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales o a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas; otorgar subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente a los medios de comunicación, y celebrar donaciones o cualquier contratación a título gratuito (artículo 13).

En los informes de labores o de gestión (artículo 14 de la iniciativa) no se podrán incluir nombres, imágenes, voces o sím-

bolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el gasto en publicidad oficial, los sujetos obligados reservarán el 10% del total del presupuesto asignado a publicidad oficial para situaciones emergentes (artículo 17 de la iniciativa). El artículo 19 de la iniciativa fija como tope del presupuesto del Estado para publicidad oficial el 0.5% y se permiten modificaciones presupuestales hasta por 0.5% más.

También se indican topes para la publicidad máxima que puede recibir un medio en particular. Se precisa que ningún medio de comunicación podrá recibir más del 15% de la inversión anual en publicidad oficial (artículo 20 de la iniciativa). Igualmente, queda prohibido que un medio de comunicación sea adjudicatario de un porcentaje mayor al 30% de la totalidad de la pauta oficial prevista para una campaña particular. En el caso de que, del Padrón Estatal, se desprenda que en un municipio existen menos de tres medios de comunicación, la Unidad competente emitirá un dictamen fundado y motivado para asignar un porcentaje mayor a los mencionados.

Se busca respetar la equidad, y para ello el artículo 21 de la iniciativa precisa que ningún medio de comunicación, que reúna características análogas a los otros medios que accedan a la pauta oficial, deberá ser excluido de una contratación sin existir causa justificada.

El artículo 25 de la iniciativa dice que la asignación y contratación de espacios publicitarios se realizará únicamente con medios de comunicación que cumplan los siguientes requisitos: estar registrados previamente en el Padrón Estatal; tener un código de ética; contar con un defensor del lector o un defensor de las audiencias; poseer un mecanismo para garantizar el derecho de réplica; utilizar al menos el 20% de los ingresos que cada medio reciba por publicidad oficial para la capacitación, actualización y profesionalización de sus periodistas, y garantizar al personal que labora en los medios sus derechos laborales y a la seguridad social.

Los artículos 26 al 31 de la iniciativa obligan a los medios que deseen contratos de publicidad oficial a inscribirse en el Padrón Estatal, aunque ese registro no tiene efectos constitutivos, sino exclusivamente declarativos. A los medios se les podrá cancelar su inscripción cuando: 1) se les haya sancionado por proporcionar información falsa al Padrón, y 2) cuando los medios no comuniquen al Padrón los cambios que en su documentación prescribe la ley.

Para la inscripción en el Padrón Estatal es muy importante demostrar que los directivos y administradores de los medios no tienen conflicto de interés con las autoridades del Estado (artículo 33 de la iniciativa).

Al igual que en la Ley General se establece un minucioso procedimiento para la aprobación de la estrategia y los programas anuales de comunicación. Igualmente (artículo 42 de la iniciativa), se prevé un procedimiento para la autorización de cada campaña registrada en el Programa.

Una vez que la autorización de cada campaña es aprobada mediante el fallo respectivo, la Secretaría de Hacienda del estado procede a la elaboración del contrato de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios del Estado de Chihuahua (artículo 45 de la iniciativa).

La iniciativa de ley del estado de Chihuahua no deja la decisión final sobre la asignación a la Secretaría Administradora, sino que contempla como autoridad final del procedimiento a una Unidad para la Asignación de Publicidad —integrada por funcionarios de Comunicación Social, Hacienda y de la Función Pública del Estado—. Esta Unidad analiza los dictámenes elaborados por la Secretaría Administradora y los acepta o rechaza mediante la emisión de un fallo, que debe estar fundado y motivado (artículo 49 de la iniciativa). Además, la Unidad para la Asignación de Publicidad puede suspender asignaciones y presentar denuncias por violaciones a la ley.

La vigilancia de los recursos empleados en la asignación de publicidad oficial es vigilada por la Secretaría de la Función Pú-

blica estatal y en su momento y en los casos que así corresponda por disposición del ordenamiento jurídico por la Auditoría Superior del estado (artículos 50 y 51 de la iniciativa).

Además de ese mecanismo de evaluación sobre los recursos, la iniciativa de ley del estado de Chihuahua establece un Consejo Consultivo que estará integrado por cinco personas de la sociedad civil (artículo 54 de la iniciativa). Las y los consejeros durarán en su cargo dos años y podrán ser reelectos por un periodo más. El cargo es a título honorífico y no genera relación laboral alguna.

El Consejo Consultivo tiene entre sus atribuciones las siguientes: observar y emitir recomendaciones respecto de la auditoría practicada a cada sujeto obligado; emitir un informe público sobre el resultado de las acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización que realice la Auditoría Superior del Estado a los sujetos obligados y de los trabajos desarrollados durante el ejercicio inmediato anterior dentro de los sesenta días a que sean hechas públicas; presentar denuncias por violaciones a la ley, y proponer a los sujetos obligados mecanismos complementarios para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la libertad de expresión por medio de la publicidad oficial (artículo 56 de la iniciativa).

En cuanto a las sanciones, los artículos 67 a 71 de la iniciativa de ley del estado de Chihuahua prevén lo siguiente: 1) se considera falta difundir campañas de publicidad oficial que violen los principios determinados en ese ordenamiento; 2) es falta exceder los límites y condicionamientos establecidos para los informes anuales de los servidores públicos, y 3) también es infracción cualquier violación a la ley.

Cuando existen infracciones a la ley, se da vista al superior jerárquico y también se presentarán las quejas y/o denuncias penales que corresponda.

Los medios de comunicación que proporcionen información falsa para su registro ante el Padrón Estatal para la asignación de una campaña o contrato de publicidad oficial serán acree-

dores a una multa de hasta de 2000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. En caso de reincidencia, no tendrán derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio en curso y en el inmediato siguiente. Lo anterior sin perjuicio de las faltas en las que puedan incurrir según lo disponen los artículos 67 y 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV. COMPARACIÓN ENTRE LAS INICIATIVAS Y CONCLUSIONES

Las iniciativas posteriores a la Ley General de Comunicación Social procuran superar las deficiencias de esa ley. La iniciativa de Movimiento Ciudadano se distingue por: establecer un tope de gasto presupuestal para publicidad oficial —0.15% del presupuesto—; prohibir la promoción personalizada de servidores públicos; minimizar el rol de la Secretaría de Gobernación en la materia; empoderar al Sistema Nacional Anticorrupción mediante la incorporación de un órgano autónomo encargado de la administración de la publicidad oficial: el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental; prohibir cualquier tipo de reasignaciones, ampliaciones o adecuaciones presupuestales para incrementar el gasto en publicidad oficial; restringir la publicidad oficial durante todo el proceso electoral y no sólo durante las campañas; establecer un sistema de responsabilidades tanto administrativas como penales, y sostener la autonomía de los diferentes tipos de responsabilidades.

En cuanto a la iniciativa del diputado Pablo Gómez Álvarez, advertimos que insiste en un programa anual de propaganda para todos los poderes y órganos autónomos; determina que la publicidad oficial en radio y televisión sólo debe transmitirse en tiempos oficiales; mantiene los poderes de la Secretaría de Gobernación, pero reduce la discrecionalidad de esa dependencia en las asignaciones que se aprecia en la Ley General de Comu-

nicación Social; se fija un tope de 0.3% del presupuesto para publicidad oficial; se distribuyen los porcentajes de publicidad oficial: 35% para el Ejecutivo, 10% para el Legislativo, 10% para el Poder Judicial, 10% para órganos autónomos, y 35% para entidades federativas; impide que se contrate con una sola empresa más del 25% del monto para publicidad oficial; no permite que se destine a un servicio de comunicación más del 50%; se distinguen procedimientos administrativos y judiciales, así como faltas y delitos; se significan los principios rectores y orientadores de la ley; se precisan las hipótesis de publicidad prohibida; se proscribe el uso de publicidad oficial para transmitir esquelas, y se expresa que los servidores públicos no pueden interactuar con el auditorio en las transmisiones de publicidad oficial.

La iniciativa de ley para la asignación de publicidad oficial del estado de Chihuahua contiene características apreciables: la asignación de los contratos para la publicidad no está vinculada exclusivamente al *rating* del medio; crea un Consejo Consultivo ciudadano honorario para evaluar la asignación de la publicidad oficial; determina el tope de gasto en publicidad oficial —0.5% del presupuesto local— y señala que sobre él puede haber modificaciones de hasta un 0.5% adicionales; prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos; conforma dos instituciones encargadas del proceso de asignación: la Secretaría de Hacienda del estado y una unidad para la asignación, y regula un apartado sobre responsabilidades penales y administrativas.

Es claro que las iniciativas anteriores superan las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social y que por su importancia merecerían ser debatidas ampliamente por la sociedad y por los integrantes de los órganos legislativos respectivos. Consideramos que su sola presentación augura la abrogación de la Ley General de Comunicación Social del 11 de mayo de 2018.