

## **QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER CORRAL JURADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Javier Corral Jurado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Comunicación Gubernamental, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los objetivos que se buscan en toda norma que establezca formas de transparencia en el ejercicio de la función pública son necesarios y deben promoverse. Es el caso de la comunicación gubernamental entendida ésta como publicidad institucional en forma de campañas y spots destinadas a la información sobre los servicios y acciones de gobierno. Establecer la garantía de su transparencia y austeridad es prioridad para una verdadera comunicación entre gobernantes y gobernados.

Informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública implica la difusión de las políticas, servicios e iniciativas gubernamentales, las leyes y decretos que afectan la vida de los ciudadanos, así como promover el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los deberes. Se diferencia de la propaganda gubernamental porque ésta “vende” o convence a los “consumidores” (que no ciudadanos) respecto a las propiedades de un producto exaltando sus virtudes y soslayando sus defectos.

La comunicación gubernamental debe ser evaluada y en consecuencia normada a partir de al menos dos de sus repercusiones directas ante la ciudadanía:

- a) Los fines y su expresión en el contenido.
- b) Los costos y recursos públicos aplicados en sus niveles de producción, transmisión y evaluación.

Se ubica así, el concepto de comunicación gubernamental para dejar de lado al estado anunciante o propagandístico que corre el riesgo de transformar negativamente su relación con la ciudadanía al depositar en la publicidad mediante spots u otras formas de comunicación similares su mayor esfuerzo y presupuesto, transformando la finalidad fundamental de atender el derecho a la información de los ciudadanos y la responsabilidad de informar sobre los actos de gobierno que les afectan, en relaciones con “audiencias” mediatizadas a través de slogans o mensajes telegráficos que no sólo no sirven a los ciudadanos, sino que desgastan la credibilidad del propio estado.

Es evidente que la comunicación gubernamental entendida como publicidad o propaganda no es la mejor solución para la comunicación gobierno-ciudadanos y esto se hace cada vez más patente y se pervierte por varios motivos:

- a) Búsqueda de visibilidad pública o notoriedad en torno a los funcionarios públicos, sin importar la finalidad de la comunicación.
- b) Gasto discrecional y excesivo sin una rendición de cuentas eficiente.
- c) Establecimiento de mecanismos de “ayuda” a los medios de comunicación como forma de inversión directa para establecer “buenas relaciones” o “castigos” a través de la compra de espacios.
- d) Cuestionamiento o confrontación a otras instituciones del estado.

Resulta complejo y hasta contradictorio que la transparencia en las acciones de gobierno o la oferta electoral, que deben hacerse para garantizar el derecho a la información, cuando se integran a la dinámica publicitaria,

representan una de las fuentes de financiamiento más importantes de los medios de comunicación, y peor aún, un conducto simulado para allegar de amplias cantidades de dinero del financiamiento público, a los propietarios de los medios de comunicación.

Respecto a este tema, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13, inciso 3, prohíbe la restricción de la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”. Del mismo modo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que “la utilización del poder del estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.<sup>1</sup>

Resulta indispensable una reforma jurídica que revise de manera responsable la asignación de los recursos públicos para la comunicación gubernamental. En este caso, la sociedad ha expresado su malestar no sólo por los montos millonarios que en estos rubros se aplican frente a las necesidades económicas de miles de mexicanos, sino por la superficialidad y saturación que poco abona a los objetivos que originalmente se pensaron para esta importante forma de información a los ciudadanos.

En México se han podido constatar abusos generalizados por parte de funcionarios públicos en esta materia a lo largo de décadas (recuérdese, entre muchos casos, el boicot publicitario a la revista *Proceso* o las “ayudas” del gobierno a periodistas y medios de comunicación descritas en el libro *El Poder. Historias de Familia*, de Julio Scherer García), lo cual no ha podido ser acotado a través de marcos jurídicos adecuados, ya que no se cuenta con reglas claras en cuanto a la planeación, producción y contratación de la publicidad oficial.

Los ciudadanos requieren información, análisis y opiniones para poder conocer las acciones de gobierno que les involucra, tener información acerca de sus derechos y obligaciones, trámites o servicios, entre otros aspectos, para poder discernir su propio interés en un ambiente crecientemente complejo.

Por lo anterior, el gobierno que promovió la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no puede oponerse a una reforma como la que proponemos, sino por el contrario, promover activamente no sólo la transparencia en el gasto de la comunicación gubernamental, sino aprovechar todos los mecanismos disponibles y generar nuevos, para que ese gasto sea realizado de manera eficiente. Con la eficiencia se quiere decir que la inversión sea verdaderamente correspondiente con los beneficios sociales.

El uso de recursos públicos para este rubro debe ser ubicado en el contexto no sólo de su cuantía sino a partir de la subutilización que se hace de espacios gratuitos que en los medios electrónicos están reglamentados por la Ley Federal de Radio y Televisión y por el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.

Una de las reformas fundamentales incorporadas a nuestra Constitución en 2007 y generadora de consenso en la opinión pública, fue la adición al artículo 134, en la que los legisladores expresaron, en su exposición de motivos, que el objetivo es el “elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”, “diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación que impidan el uso del poder público para promover ambiciones personales de índole política”

La pasada reforma constitucional en materia electoral de 2007, nos ha marcado pautas que sin embargo aun no han sido atendidas y hoy como nunca estamos llamados a atender lo inacabado de esta reforma y buscar su reflejo y apoyo en otras leyes en las que la constitución se perfeccione. Este es el caso de la adición de tres párrafos al artículo 134 constitucional:

“Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

Hasta la fecha sólo contamos con la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su ámbito de competencia ha materializado las normas secundarias relativas al perfeccionamiento de la reforma constitucional y en particular al artículo 134. Es necesario establecer normas puntuales que regulen la publicidad gubernamental, además de reformas, entre otras del Código Penal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Desarrollo Social y la Ley Federal de Radio y Televisión. Estas reformas aligerarán la carga excesiva que se dejó al Instituto Federal Electoral (IFE), que no puede ni debe sustituir las responsabilidades de otras áreas del gobierno.

Esta insuficiencia legal promueve la discrecionalidad y atenta contra la transparencia y rendición de cuentas, por lo que en la presente iniciativa se consideran los siguientes principios generales, con base en las mejores prácticas internacionales para la regulación de la materia:<sup>2</sup>

**I.** Regulación a nivel nacional y local clara y concreta que promueva la transparencia y acote la discrecionalidad en la producción, difusión y contratación de la publicidad del sector público. Considerando las características de la constitución y la autonomía de los estados que conforman a la república mexicana, esta ley establecerá el seguimiento preciso de los recursos públicos de la federación y las líneas y criterios para que sean adoptados por normas internas en los estados de la república.

**II.** La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el estado y la población. 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.

La publicidad del sector público se refiere a toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos los niveles (nacional, estatal, municipal, local) y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el estado y organismos públicos autónomos. El gasto incluye los costos por diseño, producción y colocación de las publicidades.

**III.** Distribución no discrecional. La asignación de publicidad oficial en los diferentes medios de comunicación debe responder a criterios claros y transparentes. Ningún criterio puede estar ligado a la opinión o línea editorial de los medios de comunicación. Estos criterios deberían incluir y evaluar distintos factores, tales como: el perfil del medio y el público al que va destinada la campaña (perfil socioeconómico, etario y de género, cobertura geográfica, etcétera.); los precios (que no pueden ser superiores a los que pagan los anunciantes privados); la circulación para los medios gráficos o audiencia en el caso de televisión, radio e Internet (usando datos de circulación confiables e independientes).

La selección de los medios no debe estar basada exclusivamente en la medición de circulación o audiencia: hay información que por su naturaleza debe llegar a la mayor cantidad de gente posible, pero hay otra que está destinada a sectores específicos de la población y que debe ser orientada a los medios que tengan cercanía y

cobertura con esos sectores que en nuestro país podemos identificar como los medios comunitarios e indígenas y otros medios permissionados.

**IV. Transparencia.** Todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los gastos efectuados en comunicación gubernamental, que se financian con fondos públicos. La ley debe establecer mecanismos que promuevan la transparencia en el otorgamiento de estos fondos y que garanticen el fácil acceso a esta información por parte del público en general. Esta información debería incluir:

- a) Los presupuestos aprobados que deberían publicarse en Internet.
- b) Informes detallados y periódicos de los gastos efectuados en comunicación gubernamental.
- c) Información puntual sobre los procesos de contratación de la comunicación durante todas las etapas, publicada en las versiones impresas y online de los respectivos boletines oficiales de cada entidad gubernamental y en sitios web de libre acceso al público.

**V. Control externo.** Los organismos de auditoría que dependen del Poder Legislativo, y las auditorías estatales deberían realizar y publicar una auditoría anual de gastos y prácticas en la comunicación gubernamental. Es recomendable establecer algún tipo de control externo que evalúe los objetivos, la necesidad y la oportunidad de las campañas de comunicación gubernamental y la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. Este tipo de seguimiento podría ser efectuado por un grupo multidisciplinario, plural e independiente integrado por distintos sectores (cámaras profesionales, ONG, universidades, etcétera).

## **Contexto jurídico vigente**

Como ya se ha mencionado, el artículo 134 de la Constitución y en particular los párrafos agregados en la reforma de 2007, es el sustento principal de la iniciativa que se presenta por lo que es indispensable su consideración puntual:

“Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

“Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

“Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

“El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

“Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

“Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

“Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Por otra parte, es importante destacar que en nuestro orden jurídico existen otras normas que de alguna manera establecen responsabilidades ante el tema de los gastos que con recursos públicos se apliquen a la comunicación gubernamental y de manera colateral a los gastos de campañas políticas que son ejecutados con recursos públicos, aunque éstos tengan su correlativa regulación en el ámbito del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y como instancia reguladora en el IFE.

Sin embargo se deben considerar en esta propuesta toda vez que como ley especial deberán ser supervisados y aplicados en la integralidad de esta propuesta.

En el ámbito constitucional, el artículo 41 en su apartado C establece que:

“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

En el mismo artículo 41 en su apartado D menciona:

“Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 108 de las responsabilidades de los servidores públicos, lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de

los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

“Las Constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

“En este sentido quedan establecidos los niveles de responsabilidad que deberán ser considerados para la aplicación de los preceptos que contempla la presente iniciativa, así como la necesidad de que los gobiernos de los estados incorporen en sus normas internas lo relacionado a los principios que se establecen en materia de comunicación gubernamental.”

“Además de los preceptos constitucionales se encuentran normas leyes que hacen referencia a obligaciones respecto a la comunicación gubernamental y que deberán ser consideradas en la lectura y aplicación de la presente iniciativa. En este caso se encuentra el artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que refiere que “La programación y el ejercicio de recursos destinados a comunicación social se autorizarán por la Secretaría de Gobernación en los términos de las disposiciones generales que para tal efecto emita. Los gastos que en los mismos rubros efectúen las entidades se autorizarán además por su órgano de gobierno”.

De manera más específica la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público incorpora en su ámbito de atribuciones lo relativo al artículo 134 de la Constitución, al establecer en su artículo primero el objetivo de “reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza”, estableciendo como sujetos obligados a “las unidades administrativas de la presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo federal”.

“Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control”.

“...Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo. Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento”.

Para mayor precisión, también la Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 59 ubica a los llamados tiempos gratuitos que deben ser regulados por la presente iniciativa toda vez que se usan para comunicación gubernamental y si bien no representan erogación de presupuesto público para su transmisión, sí deben atender lo relativo a los contenidos y rendir cuentas por los gastos que se generen en su producción.

“Artículo 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación

social. El Ejecutivo federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión”.

Por otra parte, en este mismo ordenamiento, en su artículo 59 Bis se detallan las condiciones del uso de esos tiempos para campañas políticas en tiempos electorales:

“Con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, del tiempo total que conforme al artículo anterior y a otras leyes corresponde al estado, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Tratándose de los procesos electorales locales que tengan lugar en periodos distintos o cuyas jornadas comiciales no coincidan con la federal, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición, de igual manera, cuarenta y ocho minutos diarios en todas las estaciones y canales de cobertura local en la entidad de que se trate. Con motivo de los procesos electorales las autoridades electorales distintas al Instituto Federal Electoral, tanto federales como locales, deberán solicitar a este último el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines. El Instituto Federal Electoral resolverá lo conducente. Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Ese tiempo será utilizado conforme a lo establecido por el inciso g) de la base III del artículo 41 de la Constitución y lo que determine el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

A este respecto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 2, párrafo segundo, señala que:

“Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Asimismo en el artículo 228, párrafo 5 establece los principios para la comunicación de los informes de los funcionarios públicos y que debe tener su correlativa norma en la iniciativa de ley que se propone:

“Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo 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”.

Por su parte, es de especial importancia atender a lo establecido en materia de comunicación gubernamental por la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, en su artículo 19 nuevamente reitera los sujetos obligados a la rendición de cuentas señalando a:

“Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan al amparo de concesiones federales para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio directo de la nación y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada.

“En las entidades federativas en donde se lleven a cabo elecciones, no podrán realizarse erogaciones de comunicación social, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la

jornada comicial. Se exceptúan de lo anterior las erogaciones en materia de servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las cuales se sujetarán a los mecanismos de supervisión de la Secretaría de Gobernación.

“Asimismo, deberán observar lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo y 134, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a la limitación para difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

“El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, observando lo dispuesto en el párrafo segundo de esta ley las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal. Dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: 40 por ciento al Poder Ejecutivo federal; 30 por ciento al Poder Legislativo, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10 por ciento al Poder Judicial, y 20 por ciento a los entes autónomos.

“La Secretaría de Gobernación conforme a lo previsto en el párrafo segundo de este artículo dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales. Asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita. Las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo.

“Con base en lo anterior, la Secretaría de Gobernación informará bimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la utilización de los tiempos fiscales, así como sobre las reasignaciones que, en su caso, realice.

“Los programas de comunicación social y las erogaciones que con base en estos programas realicen las dependencias y entidades deberán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación en el ámbito de su competencia, de conformidad con las disposiciones generales que para tal efecto publique en el Diario Oficial de la Federación.

“Todas las erogaciones que conforme a este artículo realicen las entidades deberán ser autorizadas de manera previa por el órgano de gobierno respectivo o su equivalente.

“Durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones, traspasos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto al concepto de gasto correspondiente a servicios de comunicación social y publicidad de los respectivos presupuestos ni podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, se requiera para promoción comercial de las entidades para que generen mayores ingresos y los que deriven de los ingresos excedentes que obtenga el Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios migratorios. En dichos supuestos se requerirá, de manera previa, que las modificaciones correspondientes sean autorizadas por la Secretaría de Gobernación para ser incluidas en los programas de comunicación social y la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“La Secretaría de Gobernación informará a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública, dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en la que las dependencias y entidades cuenten con los recursos autorizados, sobre las razones que justifican la ampliación, traspaso o incremento de recursos, así como sobre su cuantía y modalidades de ejercicio.

“El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, remitirá a la Cámara de Diputados un informe que contenga la relación de todos los programas y campañas de comunicación social, desglosadas por dependencias y entidades, así como la programación de las erogaciones destinadas a sufragarlos. Asimismo, deberá contener la descripción de las fórmulas, modalidades y reglas para la asignación de tiempos oficiales. Dicho informe deberá presentarse una vez autorizados los programas de comunicación correspondientes.

“Los programas y campañas de comunicación social se ejecutarán con arreglo a las siguientes bases:

“I. Los tiempos oficiales sólo podrán destinarse a actividades de difusión, información o promoción de los programas y acciones de las dependencias o entidades, así como a las actividades análogas que prevean las disposiciones aplicables;

“II. Las dependencias y entidades no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social. Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado la prestación recíproca de servicios de publicidad;

“III. Las erogaciones realizadas en materia de comunicación social se acreditarán con órdenes de transmisión, en las que se especifique la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, cobertura y las pautas de difusión en medios electrónicos. Para medios impresos se acreditará con órdenes de inserción, en las cuales se deberá especificar la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, la cobertura y circulación certificada del medio en cuestión;

“IV. Las dependencias y entidades, previo a la contratación de servicios de producción, espacios en radio y televisión comerciales, deberán atender la información de los medios sobre cobertura geográfica, audiencias, programación y métodos para medición de audiencias, así como su capacidad técnica para la producción, postproducción y copiado. La Secretaría de Gobernación dará seguimiento a la inclusión de los medios públicos en los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades, y

“V. La publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de los programas sujetos a reglas de operación deberá incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”. En los casos de los programas de desarrollo social únicamente deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social. Para lo anterior, deberán considerarse las características de cada medio. En ningún caso los partidos políticos podrán emplear o referir estos programas en su propaganda.

“La Secretaría de Gobernación informará bimestralmente a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social, así como sobre el ejercicio de las erogaciones a las que se refiere el presente artículo. Dichos informes deberán contener, al menos, lo siguiente: monto total erogado por dependencia y entidad, empresas prestadoras de los servicios y tiempos contratados, fiscales y de estado utilizados por cada dependencia y entidad.

“El gasto en comunicación social aprobado en este presupuesto deberá destinarse, al menos, en un 5 por ciento a la contratación en medios impresos, conforme a las disposiciones aplicables. En el Informe de Avance de Gestión Financiera a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se deberá dar cuenta del ejercicio de estos recursos”.

En materia de normas administrativas, se consideran los lineamientos que en materia de comunicación gubernamental que desde 1992, la administración pública ha emitido como lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social, pero fue hasta el año 2000 que se han emitido anualmente, mediante acuerdo en el Diario Oficial, los lineamientos generales para la orientación, plantación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que en el caso que nos ocupa, los emitidos el 28 de diciembre de 2009 para su vigencia en el 2010.

En estos lineamientos se señala el marco general en el que se sustenta la necesidad de establecer ordenamientos para la supervisión y regulación de la publicidad gubernamental. Sin embargo, la mayor parte de los cuales se

orienta a la regulación de la administración pública federal dejando de lado consideraciones indispensables respecto a la comunicación gubernamental de los estados de la república.

Por otra parte, se asumen algunos procedimientos que establecidos en los lineamientos deben tener un sustento en esta ley para que su validación tenga mayor jerarquía jurídica.

Además del marco normativo que refiere a la publicidad gubernamental, es importante ubicar el compromiso que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece para la instrumentación de una política dirigida a dar transparencia al gasto en comunicación social del gobierno federal, señalada en la Estrategia 5.9: “Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno”.

### **Descripción de la iniciativa**

La presente iniciativa consta de ocho capítulos y 64 artículos. El primer capítulo, sobre los principios generales, establece con claridad el objetivo de la ley que se propone, reglamentar la producción, asignación, distribución, contratación y contenidos de la comunicación gubernamental en los diferentes medios de comunicación. Se establece que esta ley es de observancia general e interés público y serán sujetos obligados la federación, los estados, los municipios y el distrito federal, y en general todas aquellas instituciones o personas que ejerzan recursos públicos federales en el rubro de comunicación gubernamental.

También define que los principios que la regirán son el interés y utilidad públicos, la transparencia en el proceso de contratación de espacios para la comunicación gubernamental, la equidad en la distribución y pluralidad de medios, la razonabilidad en la inversión, la claridad del mensaje, así como la eficacia y eficiencia de la comunicación. De esta manera es como se lograrán los objetivos de la norma incluidos en el artículo 5: transparencia y criterios en el manejo de los recursos destinados a la comunicación gubernamental; la administración equitativa, objetiva, imparcial y transparente de los tiempos de estado y fiscales, así como las características del contenido de la comunicación gubernamental para que cumpla adecuadamente su cometido y se garantice el derecho a la información de los ciudadanos. Es fundamental, como se propone, evitar así que la comunicación gubernamental se convierta en un instrumento para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación por sus líneas editoriales.

El capítulo segundo, relativo a la transparencia, establece las obligaciones de los sujetos regulados en cuanto al uso de los recursos utilizados para la comunicación gubernamental, con el fin de que la ciudadanía esté informada de los montos presupuestales destinados, los programas de comunicación, la distribución del gasto, los contratos celebrados y los pagos realizados. Para ello, los sujetos obligados deben publicar lo anterior en su respectivo portal de internet y de forma actualizada.

A más tardar el 31 de enero de cada año, los sujetos obligados deben rendir ante la Auditoría Superior de la Federación un informe sobre el programa anual, desglosando campañas, mensajes y uso de los recursos. Por su parte, la Secretaría de Gobernación está obligada a publicar los informes anteriores, así como las asignaciones de los tiempos de estado y fiscales y el Padrón Nacional de Medios de Comunicación.

El capítulo tercero regula los contenidos de la comunicación gubernamental y establece que ésta deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social. Los mensajes de las campañas, también se precisa, deben ser claros, veraces, objetivos, accesibles, neutrales, sin sesgos ni juicios de valor, útiles y relevantes para la sociedad. Se reitera lo que ya establece nuestra Constitución en el sentido de que “en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público ni partido político alguno”.

La norma busca que la comunicación gubernamental cumpla con los objetivos de transmitir la información que deba conocer la sociedad, que le sea útil y le afecte directamente, esto es, sus derechos y obligaciones, el acceso a los servicios públicos, la prevención en casos de desastres naturales, salud pública o social, la historia y patrimonio cultural y social de México, así como los valores y principios constitucionales. También se encuentra entre los objetivos la difusión de la información sobre las funciones, políticas, programas y servicios de los sujetos

obligados, al igual que las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, en conjunto con las leyes, reglamentos y decretos que nos afectan como ciudadanos.

Un elemento destacado de la propuesta es que se establece la obligación de que la comunicación gubernamental respete la pluralidad étnica, cultural, religiosa y lingüística de nuestra nación y la prohibición expresa de que los mensajes se aparten de la objetividad e imparcialidad, se promuevan directa o indirectamente a los funcionarios públicos, se injurie o calumnie a la cualquier sector de la sociedad mexicana, se discrimine, se publique alguna pieza periodística sin precisar que se trata de comunicación gubernamental pagada, se haga propaganda a precandidatos, candidatos o partidos políticos, y sea discriminatorio o contrario a los derechos humanos. También queda claramente establecido que están prohibidos los mensajes de comunicación gubernamental “que se presenten en el desarrollo” de algún programa de radio y televisión “a través de los mismos conductores, intérpretes, artistas o cualesquiera otros participantes” en dicho programa.

El artículo 14 recupera una de las demandas históricas para transparentar la relación entre gobierno y medios de comunicación. Establece que queda prohibido el uso de la comunicación gubernamental para “presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales o a los medio de comunicación en función de sus líneas informativas”. También quedan expresamente prohibidos los “subsidios encubiertos que benefician, directa o indirectamente a los medios de comunicación” y las “donaciones o cualquier contratación a título gratuito que realicen los sujetos obligados a los medios de comunicación”.

Otra prohibición que atiende otra de las demandas históricas y que es congruente con la reforma a la legislación electoral de 2007 es que “ninguna persona física o moral o autoridad, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar comunicación gubernamental en medios dirigida a promocionar las instituciones, las políticas públicas o a las autoridades de la república”. De esta manera, se evita la promoción de personas o instituciones a través de terceras personas.

Para atender a las personas con alguna discapacidad, se obliga a que la comunicación gubernamental incluya “versiones y formatos accesibles para personas con capacidades auditivas o visuales diferentes”. Para el caso de las zonas en las que haya una población indígena numerosa, los sujetos obligados deben incluir versiones en la lengua o lenguas indígenas de que se trate.

En cuanto a los informes anuales de labores o gestión de servidores públicos, cuya difusión está permitida constitucionalmente pero acotada a periodos específicos, esta iniciativa establece que este tipo de comunicación se llevará a cabo sólo una vez al año y su cobertura será estrictamente 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.

El capítulo cuarto establece, también por vez primera, criterios claros para el uso de los denominados tiempos de estados y fiscales. Privilegia la explotación de estos tiempos para la comunicación gubernamental y, una vez agotados, los sujetos podrán destinar recursos presupuestarios para la difusión de sus campañas. De cualquier manera, “quedan exceptuados de esta disposición los sujetos obligados que por la naturaleza de sus programas, requieran de tiempos y audiencias específicos”, con el fin de que la comunicación gubernamental cumple sus propósitos hacia la población objetivo o meta.

El uso de los tiempos se hará de forma proporcional y descentralizada por los poderes de la unión y los órganos constitucionales autónomos. De esta manera, la fórmula propuesta es democrática. Al Poder Ejecutivo federal le corresponderá el 40 por ciento, pero en emisoras de radiodifusión de carácter local, la mitad de ese tiempo se compartirá con los gobiernos de los estados, distribuidos a su vez de manera proporcional entre los poderes locales. Al Poder Legislativo le corresponderá el 30 por ciento, tiempo que se distribuirá en partes iguales entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Al Poder Judicial federal, el 10 por ciento, y a los órganos constitucionales autónomos el 20 por ciento.

Los tiempos se propone sean administrados, como hasta ahora, por la Secretaría de Gobernación y ésta determinará el formato y los requisitos de calidad que deberán cumplir los materiales remitidos por los sujetos obligados, atendiendo los requerimientos de tiempo y audiencia necesarios para la consecución de los objetivos de su programa. Cada año, esta dependencia informará a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y al Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental, sobre el que más adelante se explican los detalles de su integración, los criterios que empleó para la utilización de los tiempos, su respectiva distribución y seguimiento. Al igual que en otros casos descritos, estos informes deberán estar disponibles en el portal de la misma secretaría.

Para tener una mayor claridad sobre la disponibilidad de los tiempos para la elaboración de los programas de comunicación gubernamental, en los primeros cinco días de noviembre, informará a los sujetos obligados los tiempos con los que contarán a partir de los primeros cinco días hábiles del mes de enero de cada año.

El capítulo quinto precisa las atribuciones de las autoridades en la aplicación de la norma propuesta. La revisión y fiscalización de los recursos públicos federales en materia de comunicación gubernamental se realizará a través de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por lo que respecta a la autoridad, esta iniciativa pretende ser congruente con lo dispuesto en el artículo 134 constitucional en dos vertientes: en lo correspondiente a la instancia responsable de evaluar el trabajo de los servidores públicos, así como imponer las sanciones correspondientes o en su caso remitirlas a la unidad con atribuciones para ello.

Para que surta efectos lo dispuesto en la presente iniciativa, se estima que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe ser la instancia pertinente para conocer del cumplimiento a lo establecido en las hipótesis reguladas, dado que en términos de lo establecido en el artículo 71 de la Constitución y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, su tarea es fiscalizar anualmente, en forma programada la Cuenta Pública, a través de auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, de tal suerte que acorde con su mandato legal y constitucional tendrá que verificar el cumplimiento por parte de los entes auditados al marco jurídico que los regula en todos los aspectos de su actividad administrativa, lo cual también acontece en cuanto al correcto manejo tanto del gasto público.

De esta manera, en esta iniciativa se establecen hipótesis que, además de novedosas, dan fortaleza a la actuación de la ASF en varios sentidos, a saber:

- Podrá atraer asuntos en los cuales estén involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la federación, como de las entidades federativas o municipios, sin importar el origen de los recursos.
- Conocerá de las determinaciones realizadas en forma definitiva por las instancias de fiscalización estatales, para que en su caso emita una recomendación a fin de realizar una nueva valoración de la revisión y fiscalización sobre la contratación y difusión de comunicación gubernamental correspondiente.
- Sin perjuicio del principio de posterioridad, verificará la contratación y difusión de comunicación gubernamental, mediante visitas y verificaciones a las dependencias y entidades que contraten comunicación gubernamental, así como solicitudes de información a los servidores públicos y a los contratistas involucrados.
- Podrá requerir a las entidades fiscalizadas le rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre conceptos específicos o situaciones denunciadas en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en la Secretaría de Gobernación o en la propia ASF.

Si bien este ejercicio está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad, ello no es óbice para que bajo una excepción recabe información, para lo cual podrá emplear técnicas de auditoría según las circunstancias lo ameriten, siempre y cuando cumplan con las normas y procedimientos internos.

No es óbice comentar que para transparentar la actividad de la ASF y una rendición adecuada oportuna, se conforma un órgano plural de representación social en asuntos relacionados con la comunicación gubernamental, que tendrá por objeto entre otras tareas, la evaluación y seguimiento de las actividades de comunicación gubernamental, para lo cual supervisará el cumplimiento de la ley, además de, entre otras funciones, recibir, analizar y dar trámite a las denuncias que se reciban en torno a la comunicación gubernamental.

Cabe destacar que la materia de fiscalización en materia de comunicación social no es nueva para la ASF. El antecedente más reciente que muestra el trabajo de la ASF se puede observar en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, tomo I del informe ejecutivo, I.4 resultados relevantes, I.4.1 funciones de gobierno, I.4.1.5.7. Procesos electorales, en la cual se hace mención a la revisión realizada al contrato plurianual para la implementación de Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral (SIATE), y se describen los hallazgos detectados.

Para asegurar la eficacia de lo preceptuado en esta iniciativa, se propone en uno de los artículos transitorios que los recursos humanos, financieros y materiales de la ASF se incrementen en la medida suficiente para garantizar que en un plazo no mayor de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor de este decreto pueda iniciar con los trabajos de planeación, programación y ejecución de la fiscalización en la materia de esta ley.

La ASF, con el apoyo de la Secretaría de Gobernación, debe emitir los criterios relativos a la revisión y fiscalización de la comunicación gubernamental en materia de contenidos, a efecto de evaluar la legalidad y la eficiencia de la asignación de recursos, así como evitar la discrecionalidad y la parcialidad en la contratación y difusión de comunicación.

La fiscalización abarca a la federación, las entidades federativas y municipios. De tal manera que a petición de las dos terceras partes de las legislaturas locales, la ASF podrá conocer de las determinaciones realizadas en forma definitiva por las instancias de fiscalización estatales por lo que corresponde a la contratación y difusión de comunicación gubernamental, con el objeto de que emita, en caso de proceder, una recomendación para realizar una nueva valoración de la revisión y fiscalización correspondiente.

Es así como la auditoría, en el ejercicio de sus facultades y sin perjuicio del principio de posterioridad, podrá verificar, en cualquier tiempo, que la contratación y difusión de comunicación gubernamental se realice conforme a lo establecido en esta ley o en otras disposiciones aplicables. También podrá llevar a cabo visitas y verificaciones, auditorías o revisiones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 34 constitucional, siguiendo los procedimientos definidos en el marco jurídico aplicable.

También cuando en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en la Secretaría de Gobernación o la ASF, se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias sobre la aplicación irregular de recursos en materia de comunicación gubernamental, la auditoría podrá requerir a las entidades fiscalizadas le rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados.

Para ampliar las posibilidades para la denuncia de situaciones irregulares en el uso de los recursos de comunicación gubernamental, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados atenderá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales, atendiendo la naturaleza de las mismas, y en colaboración con el consejo las valorarán para ser enviadas a la Secretaría de Gobernación o a la auditoría, a fin de que intervengan conforme a sus atribuciones.

Una de las aportaciones de esta iniciativa y con la que se busca ampliar la participación de la sociedad, es la creación e integración de un Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación

Gubernamental, conformado por once ciudadanos, de amplio y reconocido prestigio profesional, en el campo de los medios de comunicación, quienes durarán en su cargos dos años, con posibilidad de reelección.

Los consejeros serán seleccionados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones académicas, organizaciones civiles u otras de comprobada trayectoria y amplio reconocimiento, cuyas actividades y objetivos profesionales se relacionen principalmente con la comunicación social.

El consejo tendrá entre sus funciones la evaluación y seguimiento de las campañas de comunicación gubernamental de los sujetos obligados y emitir observaciones y propuestas. Además de recibir, analizar y dar trámite a las denuncias que se reciban en torno a la comunicación gubernamental o iniciar por iniciativa propia el proceso de evaluación o denuncia, será un órgano de consulta para la Secretaría en asuntos relacionados con la comunicación gubernamental. También hará propuestas de aplicación de sanciones o suspensión de campañas y de mecanismos para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la libertad de expresión por medio de la comunicación gubernamental.

El capítulo sexto está dedicado a la planeación y procedimientos. Se establece que se privilegiarán los tiempos que por ley otorgan al estado las empresas de comunicación y éstos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada. En caso contrario, se deberán justificar las razones de la contratación. También se deberán utilizar preferentemente los medios permitidos respecto de la contratación de medios de comunicación privados.

Todos los sujetos obligados deberán presentar su programa anual de comunicación que incluirá sus campañas, objetivos, población, cobertura y en general toda aquella información que permita su correcta evaluación y cumpla con los fines de la ley propuesta. Se precisa que en caso de que el programa contemple la compra de tiempos comerciales en radio y televisión, los sujetos obligados deberán anexar copia de la resolución que al efecto emita la secretaría sobre la disponibilidad o no de tiempos oficiales. Se exceptuarán de los anteriores requisitos, las campañas emergentes que se difundan cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación.

En su artículo 45, esta iniciativa propone un esquema de distribución de la comunicación gubernamental que debe basarse en criterios de idoneidad del medio empleado para llegar a la población objetivo; equidad en la asignación de la pauta oficial entre los medios de comunicación que reúnan características análogas, es decir, una distribución que respete la igualdad entre iguales; transparencia de la información relativa a la asignación de la pauta publicitaria, y efectividad, es decir, relación entre el costo global por campaña y unitario por mensaje, en relación con el nivel de penetración cuantitativa en la población objetivo.

Se detalla al respecto que para garantizar la equidad ningún medio de comunicación podrá recibir más del veinte por ciento de la inversión anual en comunicación gubernamental y ningún medio de comunicación podrá ser adjudicatario de un porcentaje mayor al cuarenta por ciento de la totalidad de la pauta oficial prevista para una campaña. De igual manera, ningún medio de comunicación podrá ser adjudicatario del treinta por ciento del presupuesto destinado a una clase de medios de comunicación (radio, televisión, internet, etcétera.).

Otra propuesta es que ningún medio de comunicación social pueda obtener más de 60 por ciento de sus ingresos en concepto de comunicación gubernamental durante más de 3 años consecutivos. También quedaría prohibida la asignación de la comunicación gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares fuesen funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, nacionales, estatales o municipales.

En los años correspondientes a la celebración de elecciones nacionales, estatales o municipales, el presupuesto anual de comunicación social y publicidad no podrá incrementarse respecto del presupuesto de comunicación social y publicidad del año previo, excepto en lo que corresponda al aumento del Índice de Precios al Consumidor de acuerdo a lo estimado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En todo caso, el Poder Ejecutivo reserva

el diez por ciento del presupuesto asignado a comunicación gubernamental para situaciones de emergencia que, por su naturaleza, no hubiesen sido previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El capítulo séptimo establece la creación y administración del Padrón Nacional de Medios de Comunicación, cuya publicación y actualización será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en su portal en internet. Este padrón se integrará con datos de los medios de comunicación, en cuanto a su cobertura, circulación o audiencia, periodicidad, tarifas, razón social, entre otros, proporcionados por los mismos medios de comunicación y actualizados en el mes de enero de cada año o cuando se modifiquen, con el fin de que los sujetos obligados compartan la misma información para la elaboración de su programa de comunicación y se abstengan, como también se precisa en la iniciativa, de pagar tarifas distintas a las tarifas comerciales registradas en el padrón.

Por último, el capítulo octavo, establece las sanciones a las que se harán acreedores a quien incumpla la ley, y que van desde la amonestación pública hasta los cuatro mil días de salario mínimo vigente, según la gravedad de la falta. En caso de reincidencia, la sanción corresponderá a la del rango siguiente al aplicado.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación podrá decretar la suspensión de los mensajes de comunicación gubernamental que violen las disposiciones establecidas en materia de contenidos. A su vez, los medios de comunicación que proporcionen información falsa al padrón, podrían ser acreedores a la imposición de una multa de 2000 días de salario mínimo y, en caso de reincidencia, no tendrá derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio en curso y en el inmediato siguiente.

Se prevé, además, que cuando la radio y la televisión no transmitan, conforme a las pautas solicitadas los mensajes de los tiempos oficiales a que se refiere esta ley, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable.

Para el caso de los medios de comunicación que violen la ley, corresponderá a la secretaría fijar y determinar el procedimiento de sanción conforme a sus atribuciones, mientras que en el caso de los servidores públicos corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación o a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados dar cuenta ante la Secretaría de la Función Pública para el inicio del procedimiento sancionador de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo antes expuesto someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

## **Decreto**

Por el que se expide la Ley Federal de Comunicación Gubernamental.

**Artículo Único.** Se expide la Ley Federal de Comunicación Gubernamental.

## **Ley Federal de Comunicación Gubernamental**

### **Capítulo I Principios generales**

**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto reglamentar la producción, asignación, distribución, contratación y contenidos de la comunicación gubernamental que a través de cualquier medio de comunicación tales como prensa escrita, televisión, radio, Internet, cinema y en la vía pública realicen la federación, los estados, los municipios y el distrito federal. Esta ley es de observancia general en toda la república y las disposiciones que contienen son de orden público e interés público.

**Artículo 2.** La comunicación gubernamental se regirá por los siguientes principios:

I. Interés y utilidad públicos. La comunicación gubernamental debe ofrecer información de interés y utilidad públicos para los ciudadanos, y no debe perseguir fin distinto al de lograr el bienestar general de la comunidad.

II. Transparencia en el proceso de contratación: A fin de evitar la discrecionalidad y facilitar el control debe garantizarse la transparencia y el fácil acceso a toda información relacionada con la utilización de los recursos públicos destinados a la comunicación gubernamental.

III. Equidad en la distribución y pluralidad de medios: La comunicación gubernamental debe distribuirse entre los medios de comunicación respetando su pluralidad a través de criterios equitativos. Su asignación no debe afectar la independencia de los medios de comunicación y el ejercicio de las libertades de información, opinión, expresión y difusión, evitando beneficios o marginaciones fundadas en razones ideológicas, políticas o partidarias.

IV. Razonabilidad en la inversión: debe existir una proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.

V. Claridad del Mensaje: La comunicación gubernamental debe utilizar un lenguaje de fácil comprensión.

VI. Eficacia y Eficiencia: La comunicación gubernamental debe alcanzar los objetivos propuestos al menor costo posible.

**Artículo 3.** Serán sujetos obligados de los preceptos de la ley, las dependencias, órganos y entidades que integran los poderes públicos en sus niveles federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, así como los organismos federales o locales autónomos. Y en general todas aquellas instituciones o personas que ejerzan recursos públicos federales en el rubro de comunicación gubernamental.

**Artículo 4.** Las normas establecidas en el presente ordenamiento se aplicarán respecto de cualquier servicio de comunicación contratado con recursos públicos federales, tanto por las instituciones públicas o privadas, como por cualquier otra persona que destine dichos recursos al pago de publicidad en medios de comunicación y la comunicación gubernamental transmitida en los tiempos de estado y fiscales.

**Artículo 5.** Son objetivos de la presente ley:

I. Garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos para la contratación de servicios de comunicación en prensa escrita, radio, televisión y cualquier otro medio de difusión.

II. Establecer los criterios generales para el ejercicio de los recursos que el gobierno destina al rubro presupuestal de comunicación social y/o sus equivalentes en materia de comunicación gubernamental.

III. Establecer criterios para la administración de los tiempos de estado y fiscales en radio y televisión, entre las instituciones a que se refiere la presente ley, bajo criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia;

IV. Determinar las características del contenido de la comunicación gubernamental con el fin de que comunique a las instituciones con la población y cumpla el derecho a la información.

V. Establecer los principios y procedimientos de producción, asignación, distribución, contratación, contenidos y rendición de cuentas de la comunicación gubernamental;

VI. Evitar que la comunicación gubernamental se convierta en un instrumento para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación por sus líneas editoriales.

**Artículo 6.** Para efectos de esta ley se entiende por:

I. **Auditoría.** Auditoría Superior de Federación.

II. **Comunicación gubernamental.** La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte, realicen los sujetos obligados de esta ley.

III. **Comisión.** Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

IV. **Consejo.** Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental

V. **Programa.** Programa Anual de Comunicación mediante el cual, se justifican y especifican las actividades y recursos.

VI. **Padrón.** Padrón Nacional de Medios de Comunicación, que se integra por los datos que cada medio de comunicación entrega a la secretaría para recibir publicidad gubernamental.

VII. **Secretaría.** Secretaría de Gobernación

VIII. **Tiempos de Estado.** Transmisión diaria y gratuita establecidos en la Ley Federal de Radio y Televisión a que están obligados los concesionarios y permisionarios de radio y televisión;

IX. **Tiempos fiscales.** Los referidos en el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.

## Capítulo II De la transparencia

**Artículo 7.** Cada uno de los sujetos obligados debe generar y publicar en forma completa, y actualizada en su portal de Internet la siguiente información relativa a la asignación de la comunicación gubernamental:

- a). Monto presupuestal total destinado en cada ejercicio a la comunicación en todas sus formas.
- b). Programa anual de comunicación que se haya aprobado.
- c). Distribución del gasto en comunicación gubernamental.
- d). Los contratos celebrados hasta el momento; y
- e). Pagos realizados y número de anuncios publicados o transmitidos en los medios de comunicación.

**Artículo 8.** Los sujetos obligados deberán rendir, a más tardar el 31 de enero a la Auditoría y a la Secretaría, un Informe sobre el Programa Anual de Comunicación correspondiente al año inmediato anterior, que contendrá:

- I. Las campañas y, en su caso, mensajes difundidos, y
- II. Relación de contratos celebrados para dicho propósito, en la que se incluirá:
  - a) Nombre o razón social del contratista y, en su caso, del representante legal;
  - b) Domicilio del contratista;
  - c) Objeto, especificando la campaña o mensaje;

d) Monto del contrato, y

e) Vigencia del contrato.

**Artículo 9.** La Secretaría deberá mantener en un portal de Internet los informes señalados en el artículo anterior, el programa de asignaciones de tiempos del estado y fiscales, así como el Padrón Nacional de Medios de Comunicación para el conocimiento del público en general.

### **Capítulo III De los contenidos**

**Artículo 10.** La comunicación gubernamental, como canal de comunicación entre el estado y los ciudadanos deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social. El mensaje deberá ser claro, veraz, objetivo, accesible neutral, sin sesgos, necesario, útil y relevante para la sociedad, sin contener juicios de valor, omisiones, exageraciones o ambigüedades sobre la actividad de los sujetos obligados. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público ni partido político alguno.

**Artículo 11.** La comunicación gubernamental deberá cumplir los siguientes objetivos:

I. Transmitir información que afecte directamente a la ciudadanía, relacionada con:

a) Sus derechos y obligaciones;

b) El acceso a servicios públicos;

c) La prevención o medidas extraordinarias ante fenómenos naturales, salud pública o social que pongan en riesgo la integridad, la salud o la seguridad de las personas;

d) La historia, el patrimonio cultural y social de México, y

e) Los valores y principios constitucionales.

II. Informar de las funciones, políticas, programas y servicios de los sujetos obligados,

III. Difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, así como las leyes, reglamentos y decretos que afectan la vida de los ciudadanos.

**Artículo 12.** La comunicación gubernamental deberá respetar la pluralidad de la nación mexicana, en cuanto a su composición étnica, diversidad cultural, religiosa y lingüística, así como su riqueza geográfica, debiendo fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, y en general una convivencia armónica entre los mexicanos.

**Artículo 13.** En la comunicación gubernamental queda prohibido el contenido:

I. Que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación;

II. Orientado a promover logros de los funcionarios e instituciones públicas o que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;

III. Destinado a injuriar o calumniar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural;

IV. Discriminar por cualquier razón.

V. Que no contenga la identidad (el logotipo y nombre de la institución) de quien emite el mensaje;

VI. Cualquier texto en forma de gacetilla, reportaje, nota periodística u otros que no indique claramente que se trata de comunicación gubernamental pagada;

VII. Cualquier propaganda que haga referencia a los precandidatos, candidatos o partidos políticos;

VIII. Incluir la voz, imagen o cualquier otra referencia que identifique a funcionarios públicos o a partidos políticos, y

IX. Discriminatorio o contrario a los derechos humanos reconocidos en la Constitución o contrarios a los derechos humanos.

X. Con mensajes de comunicación gubernamental que se presenten en el desarrollo del programa a través de los mismos conductores, intérpretes, artistas o cualesquiera otros participantes en el programa.

**Artículo 14.** También queda prohibido el uso de la comunicación gubernamental para:

I. Presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales o a los medio de comunicación en función de sus líneas informativas;

II. Subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente a los medios de comunicación, y

III. Donaciones o cualquier contratación a título gratuito que realicen los sujetos obligados a los medios de comunicación.

**Artículo 15.** Los sujetos obligados sólo pueden contratar en el extranjero comunicación gubernamental, atendiendo las disposiciones establecidas en esta ley.

**Artículo 16.** Ninguna persona física o moral o autoridad, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar comunicación gubernamental en medios dirigida a promocionar las instituciones, las políticas públicas o a las autoridades de la república.

**Artículo 17.** Los mensajes y campañas de comunicación gubernamental deberán incluir versiones y formatos accesibles para personas con capacidades auditivas o visuales diferentes.

**Artículo 18.** Los mensajes y campañas que se difundan en zonas con concentración relevante de población indígena, deberán incluir versiones en la lengua o lenguas indígenas de que se trate.

**Artículo 19.** Los mensajes para dar a conocer el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos de elección popular que se difundan en los medios de comunicación, se limitarán a una vez al año en medios 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, de promoción personal del funcionario, ni realizarse dentro del periodo de una campaña electoral.

**Artículo 20.** Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda comunicación gubernamental con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Capítulo IV De los tiempos de estado y fiscales**

**Artículo 21.** Los sujetos obligados podrán destinar recursos presupuestarios para la difusión de campañas a través de radio y televisión, una vez que se hayan agotado los tiempos fiscales y los tiempos de estado. Quedan exceptuados de esta disposición los sujetos obligados que por la naturaleza de sus programas requieran de tiempos y audiencias específicos.

**Artículo 22.** Los tiempos de estado en radio y televisión serán utilizados en forma proporcional, y descentralizada por los poderes de la unión y los órganos constitucionales autónomos.

Con excepción de lo dispuesto en otros ordenamientos para la asignación y uso de los tiempos para fines electorales, los tiempos de estado se distribuirán de acuerdo a lo siguiente:

I. Al Poder Ejecutivo federal le corresponderá 40 por ciento. En emisoras de radiodifusión de carácter local, la mitad de ese tiempo se compartirá con los gobiernos de los estados, distribuidos a su vez de manera proporcional entre los poderes locales;

II. Al Poder Legislativo le corresponderá 30 por ciento, tiempo que se distribuirá en partes iguales entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores;

III. Al Poder Judicial federal, 10 por ciento, y

IV. A los órganos constitucionales autónomos 20 por ciento.

**Artículo 23.** Los sujetos regulados que requieran difundir materiales a través de tiempos fiscales o tiempos de estado, tramitarán su solicitud a través de las áreas correspondientes de comunicación gubernamental, con base en los objetivos del programa.

**Artículo 24.** Los tiempos oficiales serán administrados por la Secretaría y ésta determinará el formato y los requisitos de calidad que deberán cumplir los materiales remitidos por los sujetos obligados, atendiendo los requerimientos de tiempo y audiencia necesarios para la consecución de los objetivos de su programa.

**Artículo 25.** La Secretaría deberá informar cada año al Consejo y a la Comisión los criterios que empleó para la utilización de los tiempos fiscales y los tiempos de estado, su respectiva distribución y seguimiento. Estos informes deberán estar disponibles en el portal de la Secretaría.

**Artículo 26.** La Secretaría informará en los primeros cinco días de noviembre a los sujetos obligados, los tiempos fiscales y los tiempos de estado con los que contarán a partir de los primeros cinco días hábiles del mes de enero de cada año, a fin de que conozcan la disponibilidad de los mismos y elaboren su Programa.

**Artículo 27.** En procesos electorales, el uso de los tiempos fiscales y los tiempos de estado se sujetará a las disposiciones establecidas en la legislación electoral.

## **Capítulo V De las autoridades**

**Artículo 28.** La revisión y fiscalización de los recursos públicos federales en materia de comunicación gubernamental se realizará a través de la Auditoría, en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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

**Artículo 29.** La Auditoría, con el apoyo de la Secretaría, deberá emitir los criterios relativos a la revisión y fiscalización de la comunicación gubernamental en materia de contenidos, a efecto de evaluar la legalidad y la

eficiencia de la asignación de recursos, así como evitar la discrecionalidad y la parcialidad en la contratación y difusión de comunicación.

**Artículo 30.** Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Auditoría.

**Artículo 31.** A petición de las dos terceras partes de las legislaturas locales, la Auditoría podrá conocer de las determinaciones realizadas en forma definitiva por las instancias de fiscalización estatales por lo que corresponde a la contratación y difusión de comunicación gubernamental, con el objeto de que emita, en caso de proceder, una recomendación para realizar una nueva valoración de la revisión y fiscalización correspondiente.

**Artículo 32.** La Auditoría, en el ejercicio de sus facultades y sin perjuicio del principio de posterioridad, podrá verificar, en cualquier tiempo, que la contratación y difusión de comunicación gubernamental se realice conforme a lo establecido en esta ley o en otras disposiciones aplicables.

La Auditoría podrá realizar las visitas y verificaciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades que contraten comunicación gubernamental, e igualmente podrá solicitar a los servidores públicos y a los contratistas que participen en ellos, todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.

**Artículo 33.** A partir de la información que conozca la Auditoría, derivada del ejercicio de sus facultades de fiscalización, podrá realizar auditorías o revisiones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 34 constitucional.

El inicio del procedimiento de intervención de oficio será mediante el pliego de observaciones, en el que la Auditoría señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención.

**Artículo 34.** Sin perjuicio del principio de posterioridad, cuando en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en la Secretaría o la Auditoría, se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias en materia de comunicación gubernamental, mediante las cuales se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría podrá requerir a las entidades fiscalizadas le rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados.

La Auditoría deberá acompañar al requerimiento los documentos o evidencias presentados por los denunciantes al enviar el requerimiento antes mencionado a las entidades fiscalizadas.

**Artículo 35.** La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados atenderá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales, atendiendo la naturaleza de las mismas, y en colaboración con el Consejo las valorarán para ser enviadas a la Secretaría o a la Auditoría, a fin de que intervengan conforme a sus atribuciones.

**Artículo 36.** Se conformará un Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental que trabajará en coordinación con la Secretaría como un órgano plural de representación social, conformado por once ciudadanos, de amplio y reconocido prestigio profesional, en el campo de los medios de comunicación.

Los consejeros durarán en su cargo dos años y podrán ser reelectos. El cargo es a título honorífico y no genera relación laboral alguna; su actuación y participación es de carácter personal y, por lo tanto, intransferible; las instituciones que los hayan propuesto no ejercerán en ellos representación alguna.

**Artículo 37.** Los consejeros serán seleccionados por la Secretaría en consulta con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones académicas,

organizaciones civiles u otras de comprobada trayectoria y amplio reconocimiento, cuyas actividades y objetivos profesionales se relacionen principalmente con la comunicación social.

La Secretaría proporcionará el apoyo administrativo y logístico necesario para que el Consejo pueda desarrollar sus funciones.

**Artículo 38.** El Consejo tendrá las siguientes funciones:

- I. Evaluación y seguimiento del gasto ejercido por los sujetos obligados en materia de comunicación gubernamental y emitir observaciones y propuestas a la Secretaría
- II. Emitir un informe público sobre el cumplimiento de la presente ley y los trabajos desarrollados durante el año;
- III. Recibir, analizar y dar trámite a las denuncias que se reciban en torno a la comunicación gubernamental o iniciar por iniciativa propia el proceso de evaluación o denuncia.
- IV. Ser órgano de consulta para la Secretaría en asuntos relacionados con la comunicación gubernamental.
- V. Supervisar el cumplimiento de la ley en la comunicación gubernamental;
- VI. Conocer de los procedimientos y de la aplicación de sanciones en los casos que determina esta ley;
- VII. Proponer la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de la ley,
- VIII. Proponer mecanismos complementarios a los señalados por este ordenamiento para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la libertad de expresión por medio de la comunicación gubernamental.
- IX. Proponer a la Secretaría la sanción o suspensión de una campaña de comunicación gubernamental por violaciones a la presente ley.

## **Capítulo VI De la planeación o procedimientos**

**Artículo 39.** Las dependencias y entidades únicamente podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al estado las empresas de comunicación y éstos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada; en dicho supuesto deberán justificar las razones de la contratación. Las dependencias y entidades que difundan la versión de una campaña por tiempos oficiales no podrán difundir la misma versión en tiempos comerciales de radio y televisión, en la misma vigencia.

**Artículo 40.** Los sujetos obligados deberán utilizar preferentemente los medios permitidos respecto de la contratación de medios de comunicación privados, cuando se encuentren en posibilidad de prestar servicios de información y difusión en condiciones similares de calidad y a tarifas competitivas.

**Artículo 41.** Los sujetos obligados deberán presentar su programa anual de comunicación social, el cual deberá contener los siguientes elementos:

- a) Relación de campañas programadas especificando su prioridad, concepto rector, objetivos y metas;
- b) Objetivos que persiguen vinculados con la planeación sectorial;
- c) Objetivos de comunicación, posicionamiento y conceptos prioritarios a comunicar;

- d) Población-objetivo;
- e) Cobertura geográfica;
- f) Calendarización;
- g) Tipo de medios de difusión a utilizar;
- h) Propuesta y justificación de la selección de medios;
- i) Uso, en su caso, de tiempos fiscales y de estado;
- j) Estudio o investigación que se realizará durante el año para medir la pertinencia y efectividad de las campañas; y
- k) Planeación de erogaciones, distribución de los recursos presupuestarios de acuerdo con los medios de difusión y servicios programados.

En caso de que el Programa Anual de Comunicación Social contemple la compra de tiempos comerciales en radio y televisión, los sujetos obligados deberán anexar copia de la resolución que al efecto emita la Secretaría sobre la disponibilidad o no de tiempos oficiales.

**Artículo 42.** Se exceptuarán de los trámites a que se refiere la presente ley, las campañas emergentes que se difundan cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales; o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación.

**Artículo 43.** Los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y campañas de comunicación social son de observancia obligatoria para las dependencias, entidades y unidades referidas en los artículos 1, 2, 3 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

**Artículo 44.** La compra de espacios en radio y televisión deberá sustentarse en criterios de calidad que aseguren congruencia con el contenido del mensaje, la población objetivo y la oferta programática, así como apegarse a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal en curso, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y campañas de comunicación social y demás disposiciones que resulten aplicables

Los criterios de asignación y distribución de comunicación gubernamental optimizan el derecho de la audiencia a recibir información oportuna y veraz, hacen más efectivo el impacto del mensaje dependiendo del tipo de audiencia, generan equidad en las posibilidades de acceso de los medios de comunicación a la pauta oficial y, garantizan la transparencia, la racionalidad y la efectividad en el uso de los fondos públicos.

**Artículo 45.** El esquema de distribución de la comunicación gubernamental debe basarse en los siguientes criterios:

- I. Idoneidad del medio empleado para llegar a la población objetivo.
- II. Equidad en la asignación de la pauta oficial entre los medios de comunicación que reúnan características análogas, es decir, una distribución que respete la igualdad entre iguales.

III. Transparencia de la información relativa a la asignación de la pauta publicitaria. Dicha información se publica de manera útil, accesible, exhaustiva y oportuna.

IV. Efectividad: relación entre el costo global por campaña y unitario por mensaje, en relación con el nivel de penetración cuantitativa en la población objetivo.

**Artículo 46.** La idoneidad implica un tratamiento preferencial a grupos en situación de vulnerabilidad por lo que las dependencias y autoridades deberán asegurarse de que las campañas publicitarias que se dirigen a la promoción y ejercicio de los derechos humanos de dichos grupos se difunden en medios que llegan a las personas adecuadas.

**Artículo 47.** Para garantizar la equidad todo medio de comunicación que sea excluido de una contratación sin existir justificación fundada y pese a reunir análogas características a las de otros medios que accedan a la pauta oficial, podrá hacerlo del conocimiento del Consejo Ciudadano y de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

**Artículo 48.** Ningún medio de comunicación podrá recibir más del veinte por ciento de la inversión anual en comunicación gubernamental. Ningún medio de comunicación podrá ser adjudicatario de un porcentaje mayor al cuarenta por ciento de la totalidad de la pauta oficial prevista para una campaña. Ningún medio de comunicación podrá ser adjudicatario del treinta por ciento del presupuesto destinado a una clase de medios de comunicación.

**Artículo 49.** Ningún medio de comunicación social podrá obtener más de 60 por ciento de sus ingresos en concepto de comunicación gubernamental durante más de 3 años consecutivos.

**Artículo 50.** Se prohíbe la asignación de la comunicación gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares fuesen funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, nacionales, estatales o municipales.

**Artículo 51.** El presupuesto anual de comunicación social y publicidad en los años correspondientes a la celebración de elecciones nacionales, estatales o municipales no podrá incrementarse respecto del presupuesto de comunicación social y publicidad del año previo, excepto en lo que corresponda al aumento del Índice de Precios al Consumidor de acuerdo a lo estimado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Artículo 52.** El Poder Ejecutivo reserva diez por ciento del presupuesto asignado a comunicación gubernamental para situaciones de emergencia que, por su naturaleza, no hubiesen sido previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los medios públicos de comunicación deberán realizar transmisiones sin cargo ante una grave emergencia local

## **Capítulo VII Del padrón nacional de medios de comunicación**

**Artículo 53.** Los sujetos obligados únicamente podrán contratar espacios en medios de comunicación que estén registrados en el padrón y las tarifas contratadas no podrán ser distintas a las registradas en él.

**Artículo 54.** La Secretaría de Gobernación deberá publicar y mantener actualizado el Padrón Nacional de Medios de Comunicación en su portal de Internet para el conocimiento del público en general.

**Artículo 55.** El Padrón Nacional de Medios de Comunicación se integrará con los siguientes datos de los medios de comunicación:

I. Razón social;

II. Denominación comercial;

III. Director o directora; (representante legal)

IV. Características del medio impreso (tamaño, material, número de páginas promedio) o del programa televisivo o radiofónico (horario, tema, duración);

V. Cobertura (municipios, estados o nacional); En el caso de radio y televisión, el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo y la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad;

VI. Circulación o audiencia;

VII. Periodicidad, y

VIII. Tarifas comerciales de publicidad vigentes.

Dichos datos serán proporcionados por los medios de comunicación y deberán ser actualizados en el mes de enero de cada año o cuando se modifiquen.

**Artículo 56.** La Secretaría será la responsable de recibir la información, sin mayor trámite, organizarla y actualizarla conforme le sean notificados cambios en cualquiera de los datos proporcionados. La Secretaría podrá solicitar la realización de mediciones de audiencia o apoyarse en las existentes para verificar la autenticidad de los datos de circulación o audiencia que declaran las empresas de comunicación.

**Artículo 57.** Los sujetos obligados deberán abstenerse de pagar tarifas distintas a las tarifas comerciales registradas en el padrón.

## **Capítulo VIII Sanciones**

**Artículo 58.** De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es responsabilidad de los funcionarios que tengan a su cargo la contratación de medios en las dependencias y entidades cumplir con la presente ley y cualquier otra disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionadas con la contratación de servicios o convenios de cualquier especie, que impliquen o no erogación de recursos.

**Artículo 59.** Los sujetos obligados de esta ley, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, serán sancionados de conformidad con los siguientes supuestos:

I. Amonestación pública;

II. Con multa de 100 a 500 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el caso de incumplimiento de los artículos 17, 18, 26, 32, 39, 40, 53,54,y 57;

III. Con multa de 501 a 2000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el caso de incumplimiento de los artículos 7, 8, 10, 11, 12, 15, 24, 25, 41 y 52;

IV. Con multa de 2001 a 4000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el caso de incumplimiento de los artículos 13, 14, 16, 19, 20, 22, 48, 49 y 50.

En caso de reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, la sanción corresponderá a la del rango siguiente al aplicado.

**Artículo 60.** La Secretaría, tratándose de contenidos, podrá decretar la suspensión de los mensajes de comunicación gubernamental que violen las disposiciones establecidas en la presente ley.

**Artículo 61.** A los medios de comunicación que proporcionen información falsa al Padrón se les impondrá la multa de 2000 días de salario mínimo. En caso de reincidencia, no tendrá derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio en curso y en el inmediato siguiente.

**Artículo 62.** Cuando la radio y la televisión no transmitan, conforme a las pautas solicitadas los mensajes de los tiempos oficiales a que se refiere esta ley, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable.

**Artículo 63.** Las responsabilidades y las sanciones a que se refiere la presente ley, serán independientes de las de orden civil penal o de cualquier otra índole que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

**Artículo 64.** Tratándose de sanciones a los medios de comunicación corresponderá a la Secretaría fijar y determinar el procedimiento conforme a sus atribuciones. En el caso de los servidores públicos corresponderá a la Auditoría o a la Comisión dar cuenta a ante la Secretaría de la Función Pública para el inicio del procedimiento sancionador de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **Transitorios**

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

Segundo. La Auditoría Superior de la Federación deberá emitir los criterios relativos a la revisión y fiscalización de la comunicación gubernamental en materia de contenidos, en un plazo no mayor de 30 días naturales, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los asuntos en trámite a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, únicamente por lo que corresponde a lo regulado por esta ley, deberán ser remitidos a la unidad especializada que deberá iniciar operaciones en un plazo máximo de 60 días a partir de la entrada en vigor del propio ordenamiento, para lo cual la Auditoría Superior de la Federación internamente transferirá los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para dar cumplimiento a este decreto.

La unidad especializada, a través del titular de la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar en 15 días naturales posteriores a su inicio de operaciones, informará a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de los asuntos a su cargo, destacando aquellos que deban resolverse en plazos perentorios a efecto de que.

Cuarto. La Secretaría de Gobernación deberá publicar actualizado en su portal de Internet, el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, en un plazo no mayor de 60 días naturales posteriores a la publicación del presente decreto.

Quinto. La primera designación de los miembros del Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental se hará mediante nombramientos por plazos de 4 de ellos por un año, 4 por 2 años y 3 por tres años.

Estos nombramientos serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

El Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental deberá realizar la primera sesión de trabajo durante los primeros 60 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

## **Notas**

1. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* , principio 13. La Declaración fue adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del año 2000. Se trata de un documento fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Retomado y ajustado de *Principios básicos para la regulación de la Publicidad Oficial* , Asociación Pro los Derechos Civiles Argentina, Arge

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2011.

Diputado Javier Corral Jurado (rúbrica)