

## INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE EQUIDAD Y TRANSPARENCIA PARA LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL, A CARGO DE LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que expide la Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nadie puede poner en duda la trascendencia de los medios de difusión en el cambio democrático que experimenta el país. Pero tampoco pueden ser ignorados los frecuentes excesos de algunos de estos medios que todavía no se sacuden la manipulación y tutela del Estado.

Durante las siete décadas de partido político hegemónico, la libertad de prensa estuvo condicionada al compromiso y colusión de una parte de los medios de comunicación con el sistema antidemocrático. El gobierno destinaba una partida importante de recursos del presupuesto a la compra de publicidad en prensa, radio y televisión, constituía el principal soporte económico de aquellos, y utilizaba esta circunstancia para marcarles la línea editorial que debían seguir.

Ante el vacío jurídico, la relación medios-gobierno creó códigos no escritos de complicidad, un sistema complejo de ingeniería política destinado a maximizar los aciertos del régimen y minimizar sus debilidades estructurales. Formalmente, el discurso proclamaba un Estado respetuoso y una prensa autónoma y crítica, pero en la práctica, a través de un entramado de subsidios, la clase política ejercía un control casi absoluto.

Bajo este mecanismo de privilegios que condicionaba y manipulaba, el Estado constriñó las relaciones y el comportamiento de los medios y controló los temas y la opinión pública preponderante sobre ellos. Parte de la prensa mexicana estaba al servicio de grupos políticos, su objetivo primordial no era informar sobre las demandas de la población, sino elogiar las decisiones del Ejecutivo y expresar los planteamientos de camarillas políticas. Los temas que se gestionaban en el espacio público o ante las agencias gubernamentales, se establecían previamente en las oficinas del Presidente de la República o del Secretario de Gobernación. Sólo gestionaron con éxito sus intereses, aquellos grupos sociales que previamente se les había admitido en el mercado monopolizado de las mediaciones del régimen.

De esta manera, los temas e intercambios políticos y simbólicos desplegados en el espacio público eran predecibles en su discusión y desenlace. El régimen administró la opinión pública y colonizó de opiniones oficiales el espacio público. El debate en términos

democráticos no ocurrió. Las arenas públicas del orden político se poblaron de discursos oficiales que justificaban sin fatiga la persistencia de una opinión pública agregada y rígida que periódicamente se traducían en el triunfo electoral del partido dominante a partir del control de los discursos políticos, las campañas no competitivas, la cobertura mediática y los resultados electorales manipulados.

El autoritarismo mexicano desarrolló una extraordinaria capacidad para administrar las vertientes de la opinión pública agregada y para fijar la agenda política del país que fue réplica de la agenda del Presidente de la República. La absoluta discrecionalidad en el uso de los recursos destinados a gastos de difusión y comunicación social, fue utilizada sin ningún recato para financiar carreras políticas, promover imágenes personales de presidentes y funcionarios y para la existencia de un conjunto de medios de comunicación que carentes de toda base social, debían su existencia y subsistencia a la publicidad institucional. Dando por resultado una trama de intercambios desiguales, discrecionales e ilegales, entre el Estado y un segmento de empresas de la comunicación y periodistas, que también ha provocado el ejercicio diferenciado y sesgado de las libertades públicas de expresión, prensa e información.

Muchos medios, por tanto, presentaron un crecimiento anárquico, interesado; no surgieron como un reclamo ciudadano ni por la necesidad de contar con instrumentos e interlocutores capaces, responsables, éticos. Si de por sí la publicidad institucional puede suponer una fuente de poder que eventualmente es susceptible de utilizarse para satisfacer intereses ajenos al bien común, aquella circunstancia hizo más efectivo que la misma censura, el uso del presupuesto público como vehículo para que un régimen autocrático manipulara la opinión pública.

La alternancia en el poder ha impactado la lógica de funcionamiento de la relación medios-estado. Empresas de comunicación antes subordinadas a las pautas e incentivos del régimen han entrado en una fase de incertidumbre y revisión de sus antiguas posiciones públicas. Los medios de comunicación auténticos exigen reglas justas y claras. La ciudadanía certidumbre. Y los poderes públicos enfrentan el reto de hacer del derecho a la información una política de Estado. Si aspiramos a ser un Estado moderno, desarrollar legislativamente el derecho a la información debe ser una de las primeras cuestiones que aborde la Reforma del Estado.

Nadie duda ya sobre la necesidad de transparentar los recursos oficiales destinados a la comunicación social. Las relaciones entre los poderes públicos y los medios que se establecen con motivo de la publicidad institucional deben regirse por los principios de objetividad, equidad, la transparencia e igualdad de oportunidades. Los poderes públicos deben actuar con absoluta transparencia para que los recursos sean asignados con criterios de difusión eficiente y no sean usados para manipular a la prensa y sostener artificialmente a un periodismo incondicional. Sin embargo, en un sistema todavía con un enorme déficit democrático, como el nuestro, esto no puede dejarse a la buena voluntad de los actores. Legislar sobre la materia es tarea ineludible para evitar que la publicidad del Estado siga siendo una herramienta de presión y manipulación, a fin de compensar o castigar a las expresiones de los medios en función de su contenido.

Bajo bases de equidad y transparencia, las campañas de publicidad institucional se revelarán como un útil instrumento de sensibilización y de fomento de los valores democráticos entre las ciudadanas y los ciudadanos, teniendo igualmente una específica utilidad para la comunidad cuando se trata de proteger o prevenir riesgos para su salud o su seguridad. Se manifestarán, asimismo, como un valioso medio de difusión de las actividades que realizan los órganos, entidades o instituciones públicas, potenciando de este modo la información y la participación democrática de los ciudadanos.

Este es el espíritu que inspira la iniciativa de Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional que pongo a la consideración de la asamblea. Estructurado en ocho capítulos, el proyecto gira alrededor de los siguientes ejes fundamentales:

1. Son sujetos obligados todos los órganos o instituciones del Estado mexicano. Estableciéndose que el proyecto tiene como finalidad regular toda la actividad publicitaria que desarrollen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
2. Como objetivos específicos de la ley, se establecen las bases para la actividad publicitaria de carácter institucional que se desarrolle mediante contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria o patrocinio; también lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social, así como normas y lineamientos generales para el adecuado ejercicio de los recursos presupuestales destinados a servicios de difusión e información institucional.
3. Se prohíbe cualquier forma de publicidad institucional para fines de propaganda política o que implique de manera explícita o implícita la promoción personal de los servidores públicos, así como el uso o inserción de publicidad redaccional o gacetillas como medio de publicidad institucional. Esto último porque violenta el derecho a la información al ofrecer al público propaganda disfrazada de información.
4. Se reconoce a Internet como medio o canal para la publicidad institucional, como una forma de apoyar el desarrollo y buscar igualdad de oportunidades entre los medios de comunicación tradicionales y aquellos derivados de la evolución de la sociedad de la información.
5. La publicidad institucional estará siempre al servicio de la sociedad y deberá cumplir, entre otros objetivos, con la promoción y defensa de los valores que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad; con informar sobre la existencia de los órganos, entidades e instituciones públicas, composición y funcionamiento de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que presten o de los productos que promocionan; con sensibilizar a ciudadanas y ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia y el bienestar social, el compromiso con una sociedad igualitaria y los valores de la democracia; divulgar mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de

construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de la justicia social, de su progreso económico y social y de su conciencia cívica.

6. La publicidad institucional no podrá tener en sus contenidos carácter engañoso, desleal, subliminal o encubierto, y deberá respetar los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen, fomentar el respeto al medio ambiente y velar por el respeto a la diversidad, particularmente la que tiene su origen en razones económicas, culturales, étnicas, de género, religiosas o de orientación sexual.

7. La publicidad institucional destinada a niños y adolescentes debe ser extremadamente cuidadosa. No puede explotarse la inseguridad o inmadurez de las personas ni la credulidad natural de los niños, ni tampoco puede abusarse de su sentido de lealtad.

8. La publicidad institucional debe respetar, difundir y promover los derechos fundamentales de las personas. No puede ser discriminatoria, sino que, por el contrario, debe promover el respeto por las diversidades. No debe sugerir circunstancias de discriminación por razones de raza, nacionalidad, religión, sexo u orientación sexual ni atentar contra la dignidad de la persona.

9. De acuerdo a su normativa y funcionamiento propios, a la estructura orgánica de cada uno de los sujetos obligados se integrará una Dirección General de Publicidad Institucional con las atribuciones de formular y coordinar la aplicación de la política de comunicación social y publicidad institucional de la institución; establecer relaciones de coordinación con los medios de comunicación oficiales y privados; fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas, estrategias y campañas de comunicación social y publicidad institucional de los órganos, dependencias o entidades de la institución; asegurar, mediante la participación conjunta de los órganos, dependencias o entidades que las campañas de publicidad institucional informen oportuna y verazmente a la sociedad sobre los planes, programas y actividades gubernamentales, así como sobre el cumplimiento de los mismos, y evaluar las campañas publicitarias de la institución.

10. Como medida para transparentar la gestión, las Direcciones Generales de Comunicación Social publicarán y rendirán informe trimestral detallado a la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de programas y campañas de publicidad institucional y su evaluación, así como sobre el manejo y aplicación de recursos destinado a los mismos.

11. Los órganos, dependencias o entidades deberán planear oportuna y adecuadamente sus campañas de publicidad institucional. La planeación deberá aplicarse mediante una estrategia de comunicación y un programa anual. Y con el objeto de garantizar su vinculación con las políticas y los planes generales y sectoriales de los sujetos obligados, los órganos, dependencias o entidades deberán desahogar las solicitudes de autorización de estrategias, programas y campañas de

publicidad institucional ante las respectivas Direcciones Generales de Publicidad Institucional. Las solicitudes de autorización de las estrategias y programas se formularán dentro de los primeros 30 días naturales de cada año; las de campañas ordinarias o extraordinarias con 15 días de anticipación a su difusión.

12. Las estrategias de comunicación deberán contener los siguientes elementos: objetivo que persiguen los órganos, dependencias o entidades, tomando en cuenta la problemática que enfrenta; descripción del escenario deseable del país en el ámbito de acción que se inserta el órgano, dependencia o entidad correspondiente; objetivos estratégicos vinculados con la planeación sectorial y programas prioritarios del respectivo sujeto obligado, así como los objetivos de comunicación, posicionamiento y conceptos prioritarios a comunicar.

13. Los programas deberán contener los siguientes datos: relación de campañas programadas especificando su prioridad, concepto rector, objetivos y metas, precisión de la población-objetivo, cobertura geográfica, calendarización, tipo de medio de difusión a utilizar y el uso, en su caso, de tiempos fiscales y de Estado; mención del tipo de eventos que podrían llevar a modificar el programa anual; explicitar, en su caso, la vinculación intrasectorial o mencionar a los órganos, dependencias o entidades de la misma institución con los cuales se elaborarán campañas conjuntas; estudio o investigación que se realizará durante el año para medir la pertinencia y efectividad de las campañas; planeación de erogaciones, distribución trimestral de los recursos presupuestarios de acuerdo con los medios de difusión y servicios programados; justificación y descripción preliminar de las campañas de publicidad institucional que se pretende llevar a cabo, clasificando las mismas en ordinarias, extraordinarias y emergentes; propuesta y justificación de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo definido, cobertura, equilibrio informativo e impacto de los mismos; estrategia de comunicación social acorde con los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, así como en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales emanados del mismo, que resulten aplicables, y el proyecto de presupuesto para llevar a cabo las acciones comprendidas en el programa.

14. Las solicitudes de autorización de campañas ordinarias y extraordinarias contendrán los siguientes elementos: datos sobre la identificación de la campaña y su vigencia; concepto rector de la campaña, vinculado con el objetivo anual de comunicación; objetivo comunicacional específico y meta a alcanzar de la campaña; características de la población-objetivo que se pretende alcanzar, con su precisa ubicación geográfica; coemisores de la campaña, si los hay; muestra preliminar de los materiales a difundir (guiones radiofónicos o visuales, boceto de los materiales que se imprimirán, bosquejos gráficos y cualquier otro tipo de presentación previa a la producción definitiva de una campaña); plan de medios y propuesta de transmisión especificando las razones de la elección de cada medio, así como los espacios dentro de éstos; recursos presupuestarios disponibles para la producción y difusión de la campaña, acordes con el programa aprobado.

15. Se exceptuarán de autorización, las campañas de publicidad institucional 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; existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes debidamente justificados, o se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la Nación.

16. Los recursos presupuestarios destinados a sufragar los gastos de la publicidad institucional, deberán estar previamente autorizados y asignados a las partidas de gasto del concepto servicios de comunicación social y publicidad.

17. La erogación de recursos presupuestarios por concepto de publicidad institucional deberá sujetarse a las disposiciones que, en materia de austeridad y racionalidad del gasto, emitan al efecto las autoridades competentes, así como a las establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

18. Los órganos, dependencias o entidades únicamente 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 legales. Quedarán exceptuadas de esta disposición los órganos, dependencias o entidades que por la naturaleza de sus programas, requieran de tiempos y audiencias específicos.

19. A las erogaciones en materia de publicidad institucional se aplicarán las siguientes restricciones: en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán usarse recursos presupuestarios con fines distintos a los de la estrategia de comunicación y el programa anual. Tampoco podrán utilizarse recursos presupuestarios con fines de promoción de imagen de funcionarios o titulares de los órganos, dependencias o entidades; los órganos, dependencias o entidades, no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de los órganos, dependencias o entidades, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativos a las actividades de comunicación social. Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado, la prestación recíproca de servicios de publicidad; no podrán realizarse trasposos de recursos de otros capítulos de gasto al concepto de servicios de comunicación social y publicidad de los presupuestos de los órganos, dependencias o entidades. Asimismo, no podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo en el caso de mensajes para atender situaciones de carácter contingente.

20. Para garantizar la libre concurrencia e igualdad en su adjudicación, la contratación de la publicidad institucional se ajustará a los principios de objetividad, publicidad, proporcionalidad y no-discriminación. Los contratos se firmarán por campaña publicitaria individual y nunca con un carácter global.

21. La realización de campañas de publicidad institucional sólo podrá contratarse mediante licitación pública. Y para la adjudicación de los contratos se proponen como criterios objetivos, en particular, las características de los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión y audiencia de los diversos medios.

22. Los contratos de difusión publicitaria institucional que suscriban los sujetos obligados, no podrán excluir a ningún medio de comunicación que llegue a los destinatarios de la publicidad de que se trate, modulándose la cuota de participación en el contrato utilizando criterios objetivos, tales como la presencia territorial, la difusión y audiencia del medio y su capacidad para distribuirse entre sectores concretos de población.

23. Los órganos, dependencias o entidades deberán utilizar preferentemente los medios oficiales 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.

24. Con el objeto de salvaguardar los principios de proporcionalidad y no discriminación en la contratación de la publicidad institucional y establecer expresamente en el texto legal bases de proporcionalidad, los órganos, dependencias o entidades estarán obligados a destinar: a la publicidad en diarios y revistas una cuota no inferior a 40% de los recursos presupuestados; a la publicidad a través de Internet una cuota no inferior al 5% de los recursos presupuestados, y una cuota no inferior al 10% de los recursos presupuestados para compensar a publicaciones que no hayan sido beneficiadas de cuotas equitativas de publicidad por cualquier causa diversa.

25. Los tiempos fiscales y los tiempos de Estado se repartirán de manera igualitaria entre los sujetos obligados, es decir, entre los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. El país tiene la posibilidad enorme de generar un gran instrumento de radiodifusión pública en el uso equitativo, adecuado, transparente, democrático de los denominados tiempos fiscales y tiempos de Estado. Democratizar el uso de esos tiempos, dividirlo por poderes, por niveles de gobierno, por entidades del Estado, sería tener una palanca fundamental de un sistema de comunicación al servicio de la sociedad no sólo en la difusión de la educación y la cultura sino de verdadera orientación social y de debate nacional.

26. Los órganos, dependencias o entidades que requieran difundir materiales a través de tiempos fiscales o tiempos de Estado, tramitarán su solicitud a través de las respectivas Direcciones Generales de Publicidad Institucional. Y la solicitud para el uso de tiempos fiscales o tiempos de Estado deberá contener la siguiente información: estación o canal, con indicación de siglas y plaza; espacio programático en el que se desea insertar el mensaje gubernamental; duración del mensaje (20 o 30 segundos); número de impactos diarios; fecha tentativa de inicio de difusión de la campaña y vigencia de esta última.

27. Con el objetivo de no influir en la intención de voto de las ciudadanas y ciudadanos durante el proceso electoral, la publicidad institucional quedará suspendida 120 días antes de la realización de la jornada electoral. Lo anterior no es aplicable a las actividades publicitarias relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales ni a las actividades publicitarias imprescindibles para la salvaguarda del interés general o para el desarrollo correcto de los servicios públicos. En las campañas institucionales para promover la participación en las elecciones, no pueden utilizarse eslóganes, simbología o elementos publicitarios claramente identificables con un partido político. Asimismo, los partidos políticos tampoco pueden utilizar durante el proceso electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales.

28. El control parlamentario en materia de publicidad institucional estará a cargo de una Comisión Bicameral. La Comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el pleno de cada Cámara y tendrá como atribución la evaluación y seguimiento del gasto ejercido por los sujetos obligados en materia de publicidad institucional, así como la publicación trimestral de los montos erogados.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

### **Iniciativa de decreto que expide la Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional.**

**Unico:** Se expide la Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional, para quedar como sigue:

### **Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional**

#### **Capítulo Primero**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1º.-** La presente Ley es de orden público e interés social. Tiene como finalidad regular toda la actividad publicitaria que desarrollen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

**Artículo 2º.-** En relación con los sujetos obligados, son objetivos de esta Ley:

I. Establecer las bases para la actividad publicitaria de carácter institucional que desarrollen mediante contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria o patrocinio;

II. Establecer lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social;

III. Establecer normas y lineamientos generales para el adecuado ejercicio de los recursos presupuestales destinados a servicios de difusión e información institucional.

**Artículo 3°.-** Para los fines de esta Ley se entenderá por:

I. Sujetos obligados:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

e) Los tribunales administrativos federales, y

f) Cualquier otro órgano federal.

II. Campaña: Conjunto de mensajes elaborados por los órganos, dependencias o entidades para difundir temas específicos contenidos en el programa anual y derivados de la estrategia de comunicación;

III. Campaña emergente: Conjunto de mensajes elaborados por los órganos, dependencias o entidades para difundir información relativa a contingencias no previstas en el programa anual de comunicación social;

IV. Circulación pagada: Cifra total de ejemplares vendidos. Comprende las suscripciones, las ventas directas, las ventas a través de canales de distribución, los ejemplares vendidos a personas físicas, empresas o entidades que redistribuyen mediante un procedimiento definido, estable, verificable y que garantice la entrega a los destinatarios finales;

V. Cobertura geográfica: Región específica en donde se distribuye y vende el tiraje de un periódico o revista y se difunde la programación de un canal de televisión o estación de radio;

VI. Coemisor: Organos, dependencias o entidades que se unen a un esfuerzo de comunicación, compartiendo la misma visión sobre un tema específico para ser transmitido a través de un mensaje;

VII. Concepto rector: Eje conductor del mensaje o campaña, congruente con la estrategia y objetivos de comunicación;

VIII. Organos, dependencias o entidades: Los que de acuerdo a su normativa y funcionamiento componen la estructura orgánica de los sujetos obligados;

IX. DGPI: Dirección General de Publicidad Institucional;

X. Erogación: Todo recurso presupuestario ejercido, incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en bienes y servicios que sean susceptibles de ser registrados en las partidas de gasto por servicios de comunicación social y publicidad;

XI. Estrategia de comunicación: La estrategia es la planeación que involucra acciones de comunicación, cada una de las cuales responde a los objetivos centrales de los órganos, dependencias o entidades e implica la selección idónea de los instrumentos mediáticos y de lenguaje afines a la población-objetivo;

XII. Plan de medios: Medios seleccionados con su justificación respectiva, recursos asignados a cada uno de ellos, cobertura geográfica, programas o ubicación gráfica y/o programática, conceptualización del mensaje, producción, gastos de envío de materiales y evaluación del mensaje a difundir;

XIII. Población-objetivo: Conjunto de individuos con características similares a quienes se dirige un mensaje;

XIV. Programas de comunicación: Acciones derivadas de la estrategia de comunicación, encaminadas hacia el objetivo que persigue la dependencia o entidad, determinando la secuencia óptima de eventos en el tiempo con relación a los recursos disponibles;

XV. Propuesta de transmisión: Planteamiento de la dependencia o entidad que contiene los horarios, el número de impactos y las audiencias específicas para la difusión de campañas;

XVI. Recursos presupuestarios: Los que tienen asignados y aprobados los órganos, dependencias o entidades en el concepto servicios de comunicación social y publicidad;

XVII. Tiempos de Estado: Los referidos en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y en el artículo 15 de su Reglamento;

XVIII. Tiempos fiscales: Los referidos en 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.

**Artículo 4°.-** La publicidad institucional debe servir con objetividad los intereses generales, promoverá la cohesión e integración de la sociedad, sometiéndose siempre a las reglas de eficiencia, eficacia y veracidad.

**Artículo 5°.-** La inserción de la publicidad institucional debe realizarse de acuerdo con criterios de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo. Cuando la tipología del anuncio a difundir implique como destinatario a un sector de la población específico, es preciso aplicar los criterios de difusión más adecuados a su distribución, con su correspondiente justificación.

**Artículo 6°.-** Se prohíbe cualquier forma de publicidad institucional para fines de propaganda política o que implique de manera explícita o implícita la promoción personal de los servidores públicos. Los mensajes informativos a efectos de promoción de derechos económicos, sociales y culturales deben de limitarse a lo estrictamente necesario para la finalidad señalada, sin contener juicio de valor alguno sobre la actividad de los sujetos obligados, ni podrán directa o indirectamente por falta a la verdad, omisión, exageración o ambigüedad, inducir a error en cuanto al contenido de la medida anunciada, quedando sujetos a las disposiciones de esta ley en cuanto a los principios de licitud, identificabilidad, veracidad y publicidad encubierta.

**Artículo 7°.-** La publicidad institucional podrá realizarse en cualquier tipo de formato, soporte o medio de difusión. Se reconoce a Internet como medio o canal para dirigir publicidad institucional.

**Artículo 8°.-** Se prohíbe el uso o inserción de publicidad redaccional o gacetillas como medio de publicidad institucional.

**Artículo 9°.-** Los sujetos obligados promoverán la participación de la iniciativa privada en las campañas de publicidad institucional, en aquellos casos que por su naturaleza sea pertinente.

## **Capítulo Segundo**

### **De los Objetivos y Principios de la Publicidad Institucional**

**Artículo 10°.-** La publicidad institucional está al servicio de la sociedad y debe cumplir con alguno de los siguientes objetivos:

- I. Promover y defender los valores que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad;
- II. Informar sobre los derechos y obligaciones;
- III. Informar sobre la existencia de los órganos, entidades e instituciones públicas, composición y funcionamiento de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que presten o de los productos que promocionan;
- IV. Informar de las actividades que realicen los sujetos obligados en el ámbito de sus atribuciones o competencia;
- V. Promover y difundir la imagen del país o de alguna entidad federativa;

VI. Constituir un instrumento útil para el desarrollo global o del sector a que va dirigida, y velar por los derechos de las personas destinatarias y por el respeto de la ética publicitaria;

VII. Promover la prevención y protección de la integridad física y el patrimonio de los habitantes;

VIII. Sensibilizar a ciudadanas y ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia y el bienestar social, el compromiso con una sociedad igualitaria y los valores de la democracia;

IX. Difundir los procesos electorales y el fomento del ejercicio del derecho al voto;

X. Divulgar mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de la justicia social, de su progreso económico y social y de su conciencia cívica.

**Artículo 11°.-** En todo caso la publicidad institucional no podrá tener en sus contenidos carácter engañoso, desleal, subliminal o encubierto, y deberá arreglarse a los siguientes principios:

I. La utilización no partidista de la publicidad institucional: ninguna comunicación publicitaria institucional debe ser partidista, ni tener puntos de similitud con la publicidad que lleve a cabo ningún partido político para su propia imagen o la captación de afiliados. Siempre es preciso desmarcar claramente la publicidad institucional de la propaganda política. En este sentido, debe evitarse la confusión y coincidencia de las campañas institucionales con las campañas electorales, con excepción de las campañas institucionales referidas al propio proceso electoral;

II. La publicidad institucional debe ser claramente identificable: la publicidad institucional no debe confundir a los ciudadanos y ciudadanas. Debe tener elementos de identificación suficientemente claros para no inducir a confusión alguna;

III. El respeto a la legalidad y al ordenamiento constitucional: la publicidad institucional debe respetar la legislación vigente y, de forma especial, los valores, derechos y principios que inspiran el ordenamiento constitucional;

IV. La veracidad: los anuncios institucionales deben ser claros y completos. La publicidad institucional no debe conducir a conclusiones erróneas, ni por ambigüedad, por inexactitud de datos o por omisión u otras circunstancias;

V. El tono y el nivel del mensaje: los mensajes que se utilicen en publicidad deben ser fácilmente comprensibles para el nivel medio del público al que van dirigidos. Sólo en el caso de actuaciones dirigidas a segmentos de población especializados pueden utilizarse expresiones y conceptos técnicos de comprensión dificultosa para los ciudadanos y ciudadanas de nivel cultural medio. El mensaje debe evitar las

actitudes paternalistas, de forma que las personas no se sientan infravaloradas. Nunca se explotará la ingenuidad, inmadurez, inexperiencia o credulidad natural. Al contrario, debe promover el espíritu crítico;

VI. La no incitación a la violencia o a las actitudes incívicas ni la explotación del miedo: la publicidad institucional no debe incitar, directa o indirectamente, a la violencia ni a comportamientos antisociales, ni debe sugerir ventajas en las actitudes de violencia. Tampoco puede ofrecer argumentos que se aprovechen del miedo, el temor o las supersticiones de las personas destinatarias, ni promover prácticas peligrosas;

VII. Los derechos de la personalidad: la publicidad institucional debe respetar los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen;

VIII. El respeto al medio ambiente: la publicidad institucional debe fomentar el respeto al medio ambiente. Los medios y soportes que utilicen las comunicaciones institucionales deben corresponderse con dicho criterio y deben servir de ejemplo para el conjunto de la población;

IX. Respeto a la diversidad: la publicidad institucional debe velar especialmente por el respeto a la diversidad, particularmente la que tiene su origen en razones económicas, culturales, étnicas, de género, religiosas o de orientación sexual;

X. Los datos técnicos: todos los datos difundidos en la publicidad institucional deben ser relevantes y comprobables, y no puedan dar lugar a error. Todas las comparaciones deben ser objetivas y verificables. No puede crearse confusión ni mezcla de mensajes;

XI. Los testimonios: si la publicidad institucional incluye personas que realizan recomendaciones o dan testimonios, éstos deben responder a la verdad, tanto en lo que se refiere a la persona que recomienda o que testimonia como en lo que se refiere al contenido de la recomendación o testimonio. Por lo tanto, o plantea casos reales o informa de que se trata de una dramatización;

XII. La denigración: en la publicidad institucional no debe denigrar, implícita o explícitamente, a otras instituciones, empresas o personas;

XIII. La protección de los niños y adolescentes: La publicidad institucional destinada a estos segmentos de población debe ser extremadamente cuidadosa. No puede explotarse la inseguridad o inmadurez de las personas ni la credulidad natural de los niños, ni tampoco puede abusarse de su sentido de lealtad. Por otro lado, la publicidad institucional sí que debe prever cuanto ayude a la protección de la infancia y adolescencia, con campañas extremadamente cuidadosas y formativas;

XIV. La no discriminación: La publicidad institucional debe respetar, difundir y promover los derechos fundamentales de las personas. No puede ser discriminatoria,

sino que, por el contrario, debe promover el respeto por las diversidades. No debe sugerir circunstancias de discriminación por razones de raza, nacionalidad, religión, sexo u orientación sexual ni atentar contra la dignidad de la persona;

XV. La no competencia desleal con la publicidad privada: las campañas de publicidad institucional deben evitar siempre el incurrir en la competencia desleal respecto a las iniciativas privadas.

**Artículo 12°.-** Se prohíben los mensajes publicitarios que por su contenido, forma de presentación o difusión:

I. Vulneren los valores democráticos o los derechos reconocidos en la Constitución y las leyes;

II. Atenten contra la dignidad y derechos de la persona, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer;

III. Provoquen el descrédito, denigración o menosprecio directo o indirecto de una persona física o jurídica, privada o pública;

IV. Tengan carácter sexista, discriminatorio o racista o atenten a los derechos de la infancia;

V. Mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida.

### **Capítulo Tercero**

#### **De las Direcciones Generales de Publicidad Institucional**

**Artículo 13°.-** De acuerdo con su normativa y funcionamiento propios, a la estructura orgánica de cada uno de los sujetos obligados se integrará una Dirección General de Publicidad Institucional con las siguientes atribuciones:

I. Formular y coordinar la aplicación de la política de comunicación social y publicidad institucional de la institución;

II. Establecer relaciones de coordinación con los medios de comunicación oficiales y privados;

III. Fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas, estrategias y campañas de comunicación social y publicidad institucional de los órganos, dependencias o entidades de la institución;

IV. Asegurar, mediante la participación conjunta de los órganos, dependencias o entidades que las campañas de publicidad institucional informen oportuna y

verazmente a la sociedad sobre los planes, programas y actividades gubernamentales, así como sobre el cumplimiento de los mismos;

V. Evaluar las campañas publicitarias de la institución.

**Artículo 14°.-** Las Direcciones Generales de Comunicación Social publicarán y rendirán informe trimestral detallado a la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados y a la Comisión Bicameral, sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de programas y campañas de publicidad institucional y su evaluación, así como sobre el manejo y aplicación de recursos destinado a los mismos.

#### **Capítulo Cuarto**

#### **De los Programas, Estrategias y Campañas de Publicidad Institucional**

**Artículo 15°.-** Los órganos, dependencias o entidades deberán planear oportuna y adecuadamente sus campañas de publicidad institucional. La planeación deberá aplicarse mediante una estrategia de comunicación y un programa anual.

**Artículo 16°.-** Con el objeto de garantizar su vinculación con las políticas y los planes generales y sectoriales de los sujetos obligados, los órganos, dependencias o entidades deberán desahogar las solicitudes de autorización de estrategias, programas y campañas de publicidad institucional ante las respectivas Direcciones Generales de Publicidad Institucional. Las solicitudes de autorización de las estrategias y programas se formularán dentro de los primeros 30 días naturales de cada año; las de campañas ordinarias o extraordinarias con 15 días de anticipación a su difusión.

**Artículo 17°.-** Las estrategias de comunicación deberán contener los siguientes elementos:

I. Misión: objetivo que persiguen los órganos, dependencias o entidades, tomando en cuenta la problemática que enfrenta;

II. Visión: descripción del escenario deseable del país en el ámbito de acción que se inserta el órgano, dependencia o entidad correspondiente;

III. Objetivos estratégicos vinculados con la planeación sectorial y programas prioritarios del respectivo sujeto obligado;

IV. Objetivos de comunicación, posicionamiento y conceptos prioritarios a comunicar.

**Artículo 18°.-** Los programas deberán contener los siguientes elementos:

I. Relación de campañas programadas especificando su prioridad, concepto rector, objetivos y metas, explicitación de la población-objetivo, cobertura geográfica, calendarización, tipo de medio de difusión a utilizar y el uso, en su caso, de tiempos fiscales y de Estado;

- II. Mención del tipo de eventos que podrían llevar a modificar el programa anual;
- III. Explicitar, en su caso, la vinculación intrasectorial o mencionar a los órganos, dependencias o entidades de la misma institución con los cuales se elaborarán campañas conjuntas;
- IV. Explicitar, en su caso, la vinculación o mencionar a los órganos, dependencias o entidades con los cuales se elaborarán campañas conjuntas;
- V. Estudio o investigación que se realizará durante el año para medir la pertinencia y efectividad de las campañas;
- VI. Planeación de erogaciones, distribución trimestral de los recursos presupuestarios de acuerdo con los medios de difusión y servicios programados;
- VII. Justificación y descripción preliminar de las campañas de publicidad institucional que se pretende llevar a cabo, clasificando las mismas en ordinarias, extraordinarias y emergentes;
- VIII. Propuesta y justificación de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo definido, cobertura, equilibrio informativo e impacto de los mismos;
- IX. Estrategia de comunicación social acorde con los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, así como en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales emanados del mismo, que resulten aplicables;
- X. Proyecto de presupuesto para llevar a cabo las acciones comprendidas en el programa.

**Artículo 19°.-** Las solicitudes de autorización de campañas ordinarias y extraordinarias contendrán los siguientes elementos:

- I. Datos sobre la identificación de la campaña y su vigencia;
- II. Concepto rector de la campaña, vinculado con el objetivo anual de comunicación;
- III. Objetivo comunicacional específico y meta a alcanzar de la campaña;
- IV. Características de la población-objetivo que se pretende alcanzar, con su precisa ubicación geográfica;
- V. Coemisores de la campaña, si los hay;

VI. Muestra preliminar de los materiales a difundir (guiones radiofónicos o visuales, boceto de los materiales que se imprimirán, bosquejos gráficos y cualquier otro tipo de presentación previa a la producción definitiva de una campaña);

VII. Plan de medios y propuesta de transmisión especificando las razones de la elección de cada medio, así como los espacios dentro de éstos;

VIII. Recursos presupuestarios disponibles para la producción y difusión de la campaña, acordes con el programa aprobado.

**Artículo 20°.-** Se exceptuarán de autorización, las campañas de publicidad institucional emergentes que se difundan cuando:

I. 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;

II. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes debidamente justificados;

III. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la Nación.

**Artículo 21°.-** No se podrán realizar modificaciones a las estrategias y programas de publicidad institucional aprobados, salvo en los casos en que circunstancias extraordinarias o no contempladas al principio del ejercicio representen problemas en la ejecución de las campañas.

## **Capítulo Quinto**

### **De los Recursos Presupuestarios para la Publicidad Institucional**

**Artículo 22°.-** Los recursos presupuestarios destinados a sufragar los gastos de la publicidad institucional, deberán estar previamente autorizados y asignados a las partidas de gasto del concepto servicios de comunicación social y publicidad.

**Artículo 23°.-** La erogación de recursos presupuestarios por concepto de publicidad institucional deberá sujetarse a las disposiciones que, en materia de austeridad y racionalidad del gasto, emitan al efecto las autoridades competentes, así como a las establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

**Artículo 24°.-** En el caso de recursos provenientes de créditos externos, donaciones o patrocinios, cuya aplicación se destine a sufragar los gastos en materia de publicidad institucional, deberán observarse las normas presupuestarias vigentes. Estos recursos, no se consideran como parte de la planeación de erogaciones del programa.

**Artículo 25°.-** A las erogaciones en materia de publicidad institucional se aplicarán las siguientes restricciones:

- I. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán usarse recursos presupuestarios con fines distintos a los de la estrategia de comunicación y el programa anual. Tampoco podrán utilizarse recursos presupuestarios con fines de promoción de imagen de funcionarios o titulares de los órganos, dependencias o entidades;
- II. Los órganos, dependencias o entidades, no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de los órganos, dependencias o entidades, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativos a las actividades 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. No podrán realizarse traspasos de recursos de otros capítulos de gasto al concepto de servicios de comunicación social y publicidad de los presupuestos de los órganos, dependencias o entidades. Asimismo, no podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo en el caso de mensajes para atender situaciones de carácter contingente.

**Artículo 26°.-** Las erogaciones de recursos presupuestarios que los órganos, dependencias o entidades realicen en el concepto servicios de comunicación social y publicidad, deberán ser reportadas mensualmente a la correspondiente Dirección General de Publicidad Institucional en los 15 días naturales siguientes al término del mes en cuestión, mediante informe que contendrá:

- I. Partida de gasto afectada en la erogación;
- II. Fecha de la erogación;
- III. Póliza o número consecutivo y referencia de la operación;
- IV. Descripción del servicio contratado;
- V. Unidad de medida;
  
- VI. Cantidad (número de unidades de medida contratadas);
- VII. Costo, tarifa o cuota unitaria contratada;
- VIII. Monto total erogado (incluido el IVA);
- IX. Nombre de la persona física o moral y su RFC;
- X. Demás observaciones que se estimen convenientes.

**Artículo 27°.-** Los órganos, dependencias o entidades únicamente 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 legales. Quedan exceptuadas de esta disposición los órganos, dependencias o entidades que por la naturaleza de sus programas, requieran de tiempos y audiencias específicos.

## **Capítulo Sexto**

### **De los Criterios de Contratación para la Publicidad Institucional**

**Artículo 28°.-** Para garantizar la libre concurrencia e igualdad en su adjudicación, la contratación de la publicidad institucional se ajustará a los principios de objetividad, publicidad, proporcionalidad y no discriminación. Los contratos se firmarán por campaña publicitaria individual y nunca con un carácter global.

**Artículo 29°.-** La realización de campañas de publicidad institucional sólo podrá contratarse mediante licitación pública. Para la adjudicación de los contratos se tendrán en cuenta, en particular, las características de los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión y audiencia de los diversos medios.

**Artículo 30°.-** Con el objeto de salvaguardar los principios de proporcionalidad y no discriminación en la contratación de la publicidad institucional, los órganos, dependencias o entidades están obligados a destinar:

I. A la publicidad en diarios y revistas una cuota no inferior a 40% de los recursos presupuestados;

II. A la publicidad a través de Internet una cuota no inferior al 5% de los recursos presupuestados;

III. Una cuota no inferior al 10% de los recursos presupuestados para compensar a publicaciones que no hayan sido beneficiadas de cuotas equitativas de publicidad por cualquier causa diversa.

**Artículo 31°.-** Los órganos, dependencias o entidades deberán utilizar preferentemente los medios oficiales 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 32°.-** Los contratos de difusión publicitaria institucional que suscriban los sujetos obligados, no podrán excluir a ningún medio de comunicación que llegue a los destinatarios de la publicidad de que se trate, modulándose la cuota de participación en el contrato utilizando criterios objetivos, tales como la presencia territorial, la difusión y audiencia del medio y su capacidad para distribuirse entre sectores concretos de población.

## **Capítulo Séptimo**

### **De los Tiempos Fiscales y los Tiempos de Estado**

**Artículo 33°.-** Los tiempos fiscales y los tiempos de Estado se repartirán de manera igualitaria entre los sujetos obligados.

**Artículo 34°.-** Los órganos, dependencias o entidades que requieran difundir materiales a través de tiempos fiscales o tiempos de Estado, tramitarán su solicitud a través de las respectivas Direcciones Generales de Publicidad Institucional.

**Artículo 35°.-** La solicitud para el uso de tiempos fiscales o tiempos de Estado deberá contener la siguiente información: estación o canal, con indicación de siglas y plaza; espacio programático en el que se desea insertar el mensaje gubernamental; duración del mensaje (20 o 30 segundos); número de impactos diarios; fecha tentativa de inicio de difusión de la campaña y vigencia de esta última.

**Artículo 36°.-** No se transmitirán a través de tiempos fiscales o tiempos de Estado las campañas que impliquen competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial.

## **Capítulo Octavo**

### **De la Publicidad Institucional Durante el Proceso Electoral**

**Artículo 37°.-** Con el objetivo de no influir en la intención de voto de las ciudadanas y ciudadanos:

I. Durante el proceso electoral, la publicidad institucional quedará suspendida 120 días antes de la realización de la jornada electoral;

II. Lo dispuesto en la fracción anterior no es aplicable a las actividades publicitarias relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales ni a las actividades publicitarias imprescindibles para la salvaguarda del interés general o para el desarrollo correcto de los servicios públicos;

III. En las campañas institucionales para promover la participación en las elecciones, no pueden utilizarse eslóganes, simbología o elementos publicitarios claramente identificables con un partido político. Asimismo, los partidos políticos tampoco pueden utilizar durante el proceso electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales;

IV. En los contratos suscritos o adjudicados para realizar publicidad institucional, se incluirán cláusulas con el contenido normativo necesario para que lo previsto en este artículo sea efectivo y exigible.

## **Capítulo Noveno**

### **Del Control Parlamentario en Materia de Publicidad Institucional**

**Artículo 38.** El control parlamentario en materia de publicidad institucional estará a cargo de una Comisión Bicamaral:

I. La Comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el pleno de cada Cámara.

II. La comisión tendrá como atribución la evaluación y seguimiento del gasto ejercido por los sujetos obligados en materia de publicidad institucional, así como la publicación trimestral de los montos erogados.

## **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los veinticinco días del mes de noviembre de dos mil tres.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)