

Temas estratégicos 56

marzo
2018

➤ Consideraciones para una ley sobre publicidad oficial en México

El pasado 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia mandando que el Congreso de la Unión expidiera una ley reglamentaria del artículo 134 párrafo octavo de la Constitución relativo a la propaganda realizada por poderes públicos, bajo el argumento de que existía una omisión legislativa al no cumplir con los plazos establecidos en el artículo tercero transitorio de la reforma político electoral de 2014. Como consecuencia, el Congreso de la Unión ha sido obligado por la Corte a legislar en esta materia antes del 30 de abril de 2018. Este reporte revisa los argumentos que subyacen a la ejecución de esta sentencia y analiza las iniciativas presentadas durante la presente Legislatura, con la finalidad de identificar recomendaciones que fortalezcan el trabajo legislativo del Senado de la República.

Gráfica 1. Presupuesto programado y ejercido en publicidad oficial del Gobierno federal de México de 2010 a 2016



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta Pública de los años seleccionados.

INTRODUCCIÓN

La propaganda gubernamental ha sido un tema controversial en México por sus diversas implicaciones en el ejercicio del gasto público, en las campañas políticas y en la libertad de expresión. Organizaciones no gubernamentales han sostenido que la publicidad oficial ha sido

utilizada para encubrir propaganda política del gobierno en turno, para controlar la cobertura de los medios de comunicación y para censurar opiniones de periodistas de oposición (WANIFRA, 2014; Castaño, *et. al.* 2017). Ante este problema, el legislador aprobó el 13 de

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 56
CONSIDERACIONES PARA UNA LEY SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL EN MÉXICO

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

noviembre de 2007 una reforma al artículo 134 de la Constitución, en el contexto de la reforma electoral de dicho año, que en su octavo párrafo enuncia:

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.

Sin embargo, aunque se presentaron treinta iniciativas relacionadas con esta materia, el Congreso de la Unión no legisló para reglamentar dicho artículo. Por ello, el Congreso, en la reforma político electoral de 2014, aprobó un artículo tercero transitorio que enuncia lo siguiente:

TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

En ese sentido, la organización *Artículo 19* objetó ante los tribunales, mediante el amparo 1359/2015, que el Congreso no hubiese expedido la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución en su octavo párrafo. Dicho amparo llegó a la Primera Sala de la SCJN, la cual emitió una sentencia el 15 de noviembre de 2017, en la cual resolvió:

SÉPTIMO. Efectos de la concesión. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando “el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.” Por lo tanto, en este caso concreto esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.

En consecuencia, el Senado de la República, como parte del Congreso de la Unión, puede ser una de las dos cámaras de origen para expedir la ley reglamentaria sobre publicidad oficial a la que alude la sentencia. Con la finalidad de apoyar el trabajo del Senado en la materia, este reporte da cuenta del panorama internacional de la regulación de la publicidad oficial, de los efectos de la publicidad oficial como actualmente se utiliza en México, de los términos de la sentencia, así como de las iniciativas presentadas relativas a este punto.

LA PUBLICIDAD OFICIAL EN MÉXICO: GASTO GUBERNAMENTAL, COMUNICACIÓN POLÍTICA, COMPETENCIA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Cuatro temas centrales han guiado la discusión sobre la necesidad de regular la publicidad gubernamental; por un lado, se entiende que ha sido un gasto oneroso que puede derivar en un uso político-electoral por los gobernantes electos. Por otro, se le ha considerado un gasto innecesario en el contexto del modelo de comunicación política que regula los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión. De igual forma, se ha argumentado que la asignación de publi-

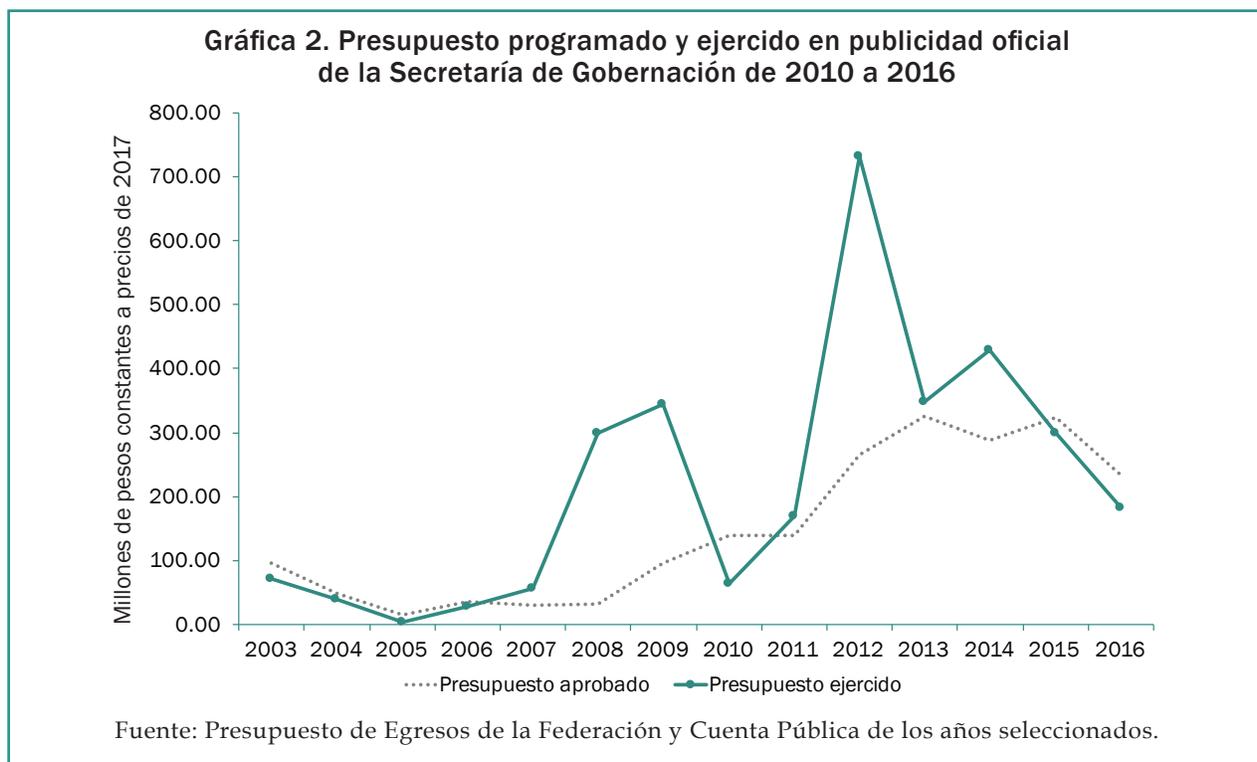
cidad oficial propicia que ciertos agentes económicos en los medios de comunicación adquieran preponderancias injustificadas en el mercado. Finalmente, se sostiene también que este gasto ha sido utilizado para controlar la cobertura de los medios de comunicación, quienes pueden depender de los recursos de publicidad oficial para seguir operando, lo que deriva en una especie de censura previa o control sobre la pluralidad de opiniones.

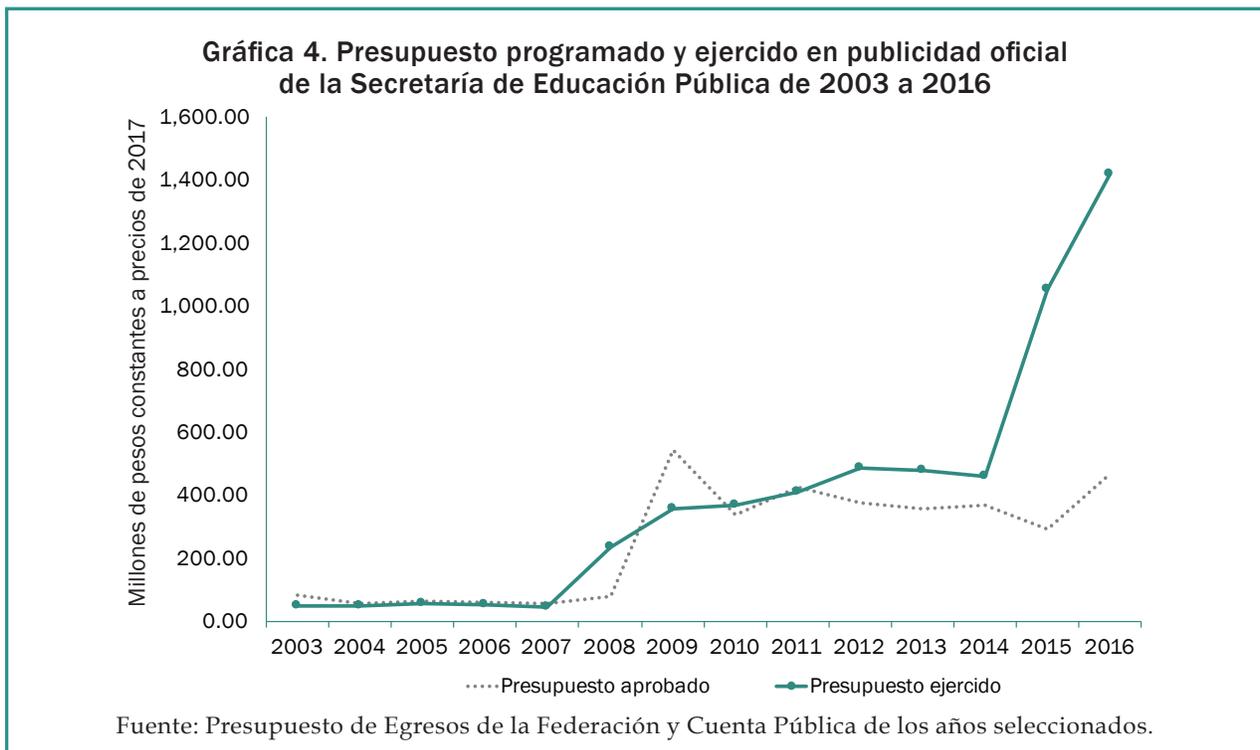
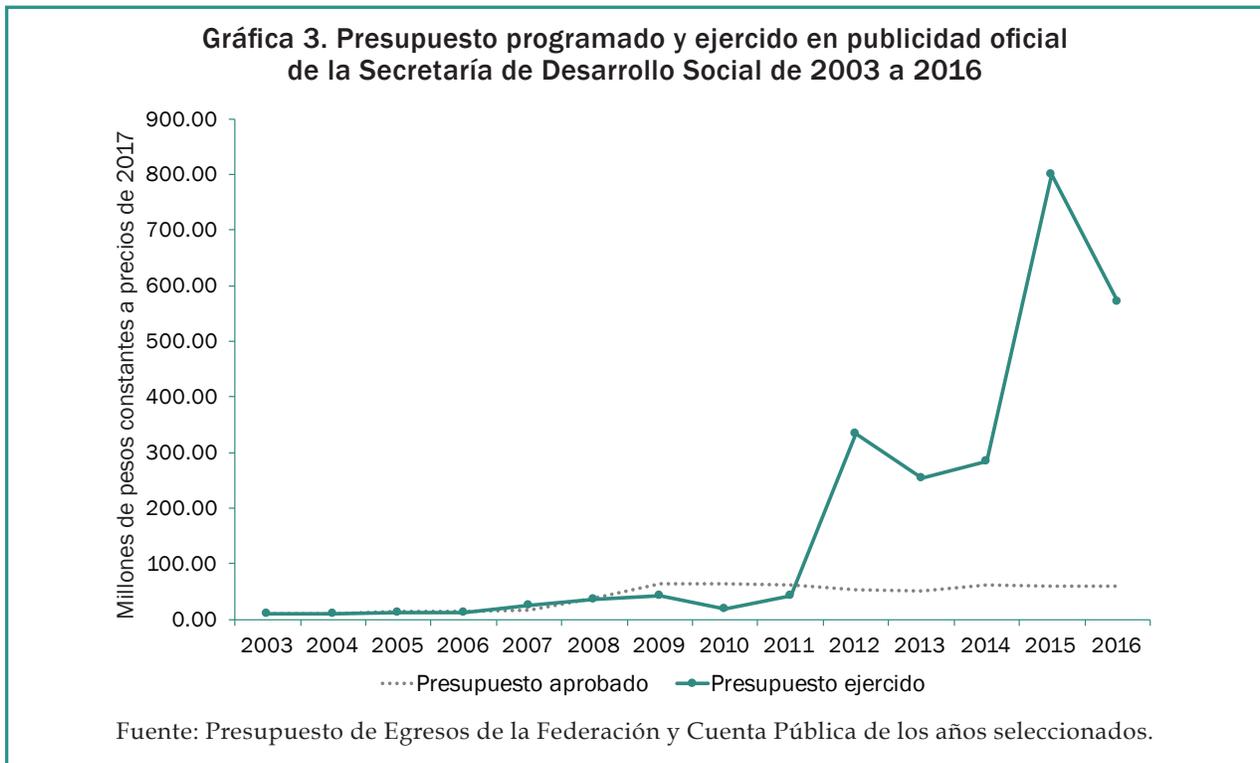
En el primer caso, tras las elecciones de 2006, el Congreso de la Unión aprobó una reforma política que estableció el modelo de comunicación oficial que permanece hasta la actualidad: en lugar de publicidad política comprada por los partidos, la autoridad electoral administra los tiempos de los partidos políticos en radio y televisión que corresponden al Estado, como poseedor del espectro radioeléctrico. Una de las intenciones de esa reforma fue establecer en el artículo 134 de la Constitución límites a la publicidad gubernamental. Sin embargo, ese ha sido uno de los elementos que no han sido regulados hasta la fecha. Aunque, en términos jurídicos, la SCJN no consideró en su sentencia para el amparo 1359/2015 que la publicidad gubernamental sea materia electoral de su competencia, los legisladores sí lo identificaron como necesario para mantener la equidad en la contienda electoral (Corral, 2011; Núñez, 2011).

Respecto de la onerosidad de la publicidad oficial, la organización civil Fundar señala que esta forma de gasto ha sido utilizada por los gobiernos de manera discrecional, además de que ha aumentado a lo largo de los años sin conocer sus impactos reales y en un contexto de recortes al gasto público. Según el reporte de Fundar, en 2016, más del 37% del gasto en

publicidad oficial se dirigió a televisión, 20.23% a otros tipos de medios, 16% a radio y 17% a prensa. En ese mismo año, las dependencias que más ejercieron dicho gasto fueron la Secretaría de Salud (14.34%) y la Secretaría de Educación Pública (9.74%). Aunque, como nota el reporte, durante 2015, la Secretaría de Desarrollo Social ejerció el 7.84% del gasto en publicidad, situándose como la segunda dependencia que más gastó en ese rubro en ese año.

Como documenta Núñez González (2016), uno de los campos más consistentes del sobre ejercicio del gasto público es en publicidad oficial. En especial, Fundar ha encontrado que el gasto en publicidad oficial ha aumentado en un 31.21% desde 2013 y que en 2016 representó 10 mil 699 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); sin embargo, este monto no constituye la cifra final ya que el gobierno ha sobre ejercido 71.86% más de lo programado, una cantidad que, durante ese periodo de tiempo, representó 15 mil 152 millones de pesos adicionales (Castaño, 2017). En las gráficas 1 (al inicio de este reporte) y 2-4 se muestran los sobre ejercicios sistemáticos de algunas dependencias y entidades del gobierno federal en este rubro. Destaca que ciertos años presentan un mayor sobre ejercicio que otros.





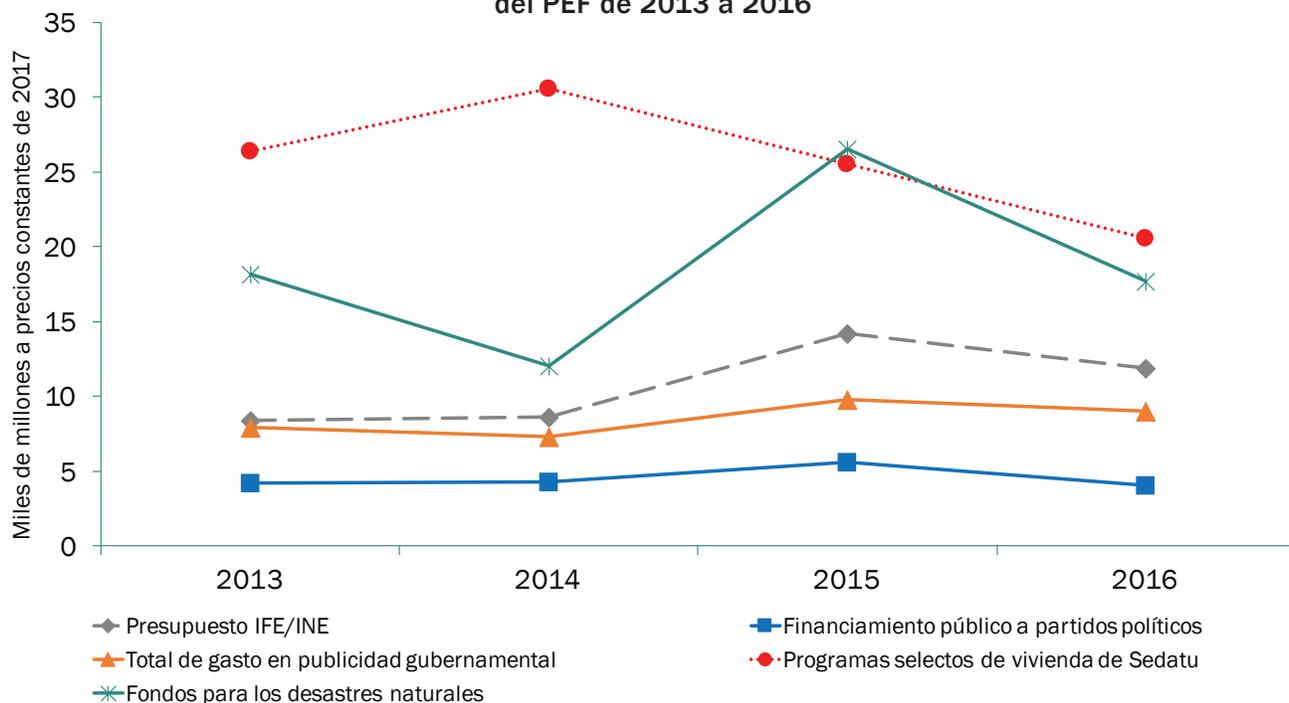
Con la finalidad de revisar el gasto en publicidad oficial de manera comparada con otros rubros, en la gráfica 5 se presentan los datos de publicidad oficial respecto de otros programas de infraestructura federal, así como respecto del presupuesto en materia electoral. Como puede notarse, el gasto en publicidad oficial supera

el gasto presupuestado para los partidos políticos y se encuentra ligeramente por debajo del presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral (INE). Aunque el gasto en publicidad oficial está por debajo de los fondos para desastres naturales y programas de infraestructura, comparativamente es un gasto considerable.

Es necesario valorar esto a la luz de que las entidades federativas también ejercen gasto en materia de publicidad oficial. Fundar (2015) encontró que las entidades de la República ejercieron, en 2015, 11 mil 895 millones de pesos en esa materia, aunque esta información es incompleta dado que Guerrero y Nuevo León

no la reportaron. Destaca que el 70% de gasto en publicidad oficial es ejercido por las oficinas del poder ejecutivo y también se observa sobre ejercicio en este nivel de gobierno, en donde más de la mitad supera el 100% respecto de lo originalmente presupuestado.

Gráfica 5. Gasto en publicidad gubernamental comparado con algunos rubros del PEF de 2013 a 2016



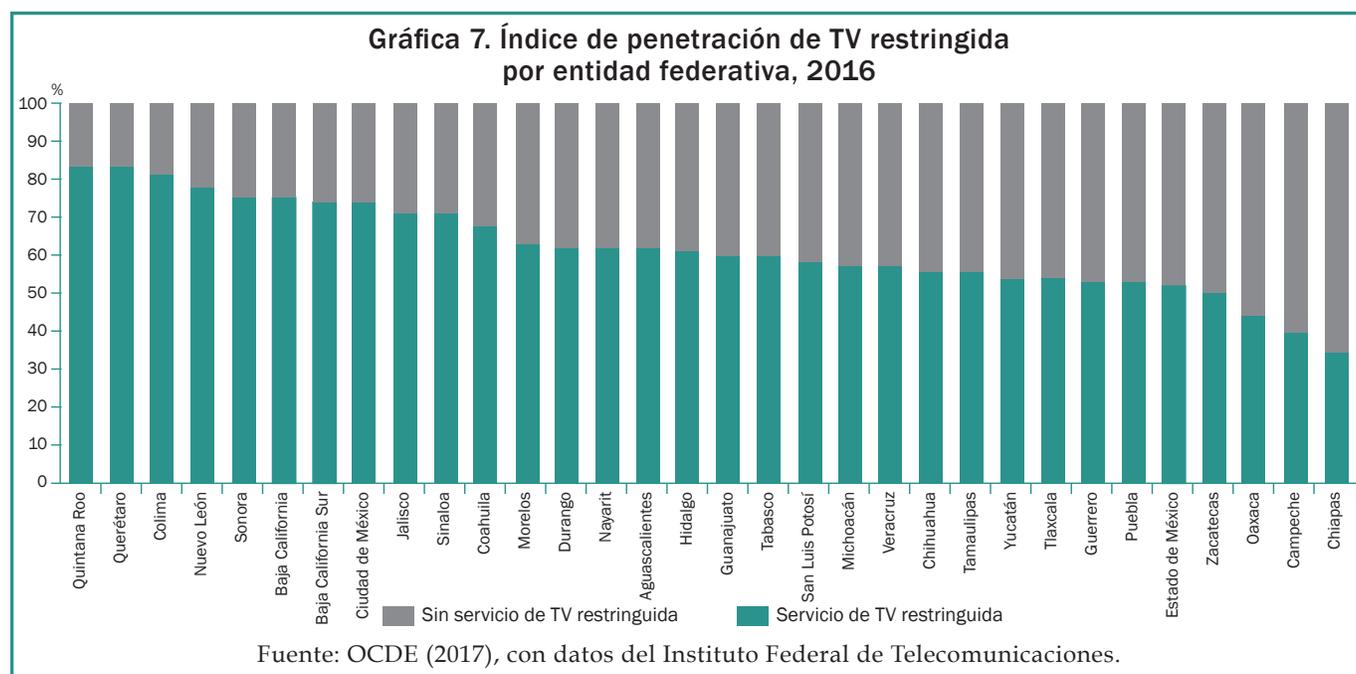
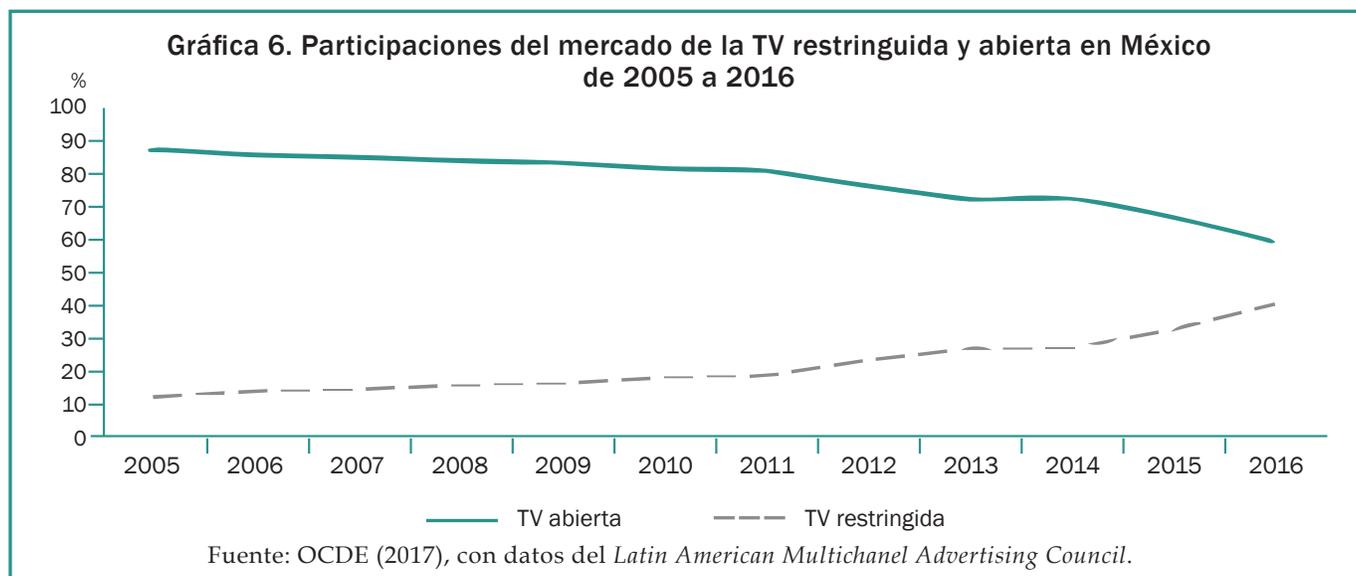
Fuente: Elaboración con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública de los años 2013 a 2016.

Nota: Los programas de Sedatu considerados fueron los siguientes: *Programa de acceso para soluciones habitacionales*, *Programa de Infraestructura* y *Programa de Apoyo para la Vivienda*. Los datos de publicidad oficial se obtuvieron de los reportes de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal compilados por la Secretaría de la Función Pública.

En lo relativo a la concentración de mercado, es importante recordar que en México existe un nuevo marco regulatorio en materia de telecomunicaciones y competencia. En ese sentido se espera que, con los años, haya una dispersión del mercado en televisión, radio y otros servicios de telecomunicaciones. Como lo reporta la OCDE (2017), progresivamente la televisión abierta pierde terreno ante la televisión restringida, que incluye los servicios de transmisión en línea (ver gráfica 6). No obstante, la distribución del acceso a televisión es desigual en las distintas entidades del país (ver gráfica 7), por lo cual, es posible que la publicidad oficial esté subsidiando y creando distorsiones de mercado que generen efectos desiguales en el mercado de las telecomunicaciones en México.

En especial, es posible observar que ciertos agentes económicos con una presencia relevante en el mercado son aquéllos que reciben mayor parte de la publicidad oficial. Como ejemplo de lo primero, en la gráfica 8 se presenta la concentración de mercado según canales de televisión que reporta la OCDE y, en la gráfica 9, los principales proveedores de televisión en publicidad oficial para el gobierno federal.

Este escenario, aunque el mercado de las telecomunicaciones está más disperso en el campo de la radiodifusión es probable que tenga menor competencia en ciertas entidades al igual que en la televisión. Pareciera que la publicidad oficial está creando una distorsión en los mercados de la comunicación que

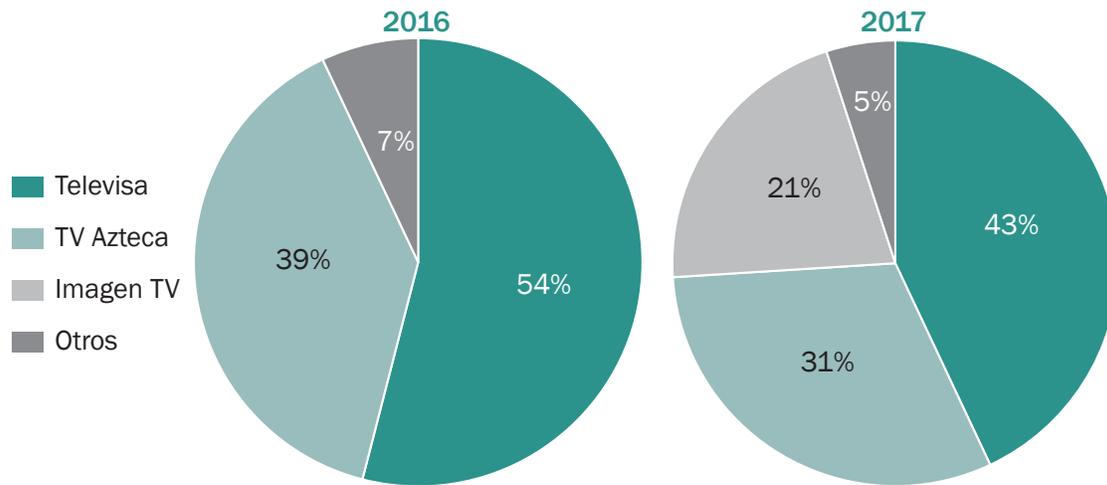


genera que ciertos medios predominen en este rubro y, por consiguiente, que la competencia esté limitada.

Finalmente, en el caso de la libertad de expresión, la *World Association of Newspapers and News Publishers (WANNP)* y el *Center for International Media Assistance* realizaron un amplio reporte sobre el uso de publicidad oficial para influir en la línea editorial de diversos medios de comunicación que dependen de dicho financiamiento para su subsistencia. En general, WANNP (2014) sostiene que la distribución presupuestal de la publicidad oficial se hace de manera política para influir en el contenido editorial de los medios a quienes compra espacios publicitarios; que

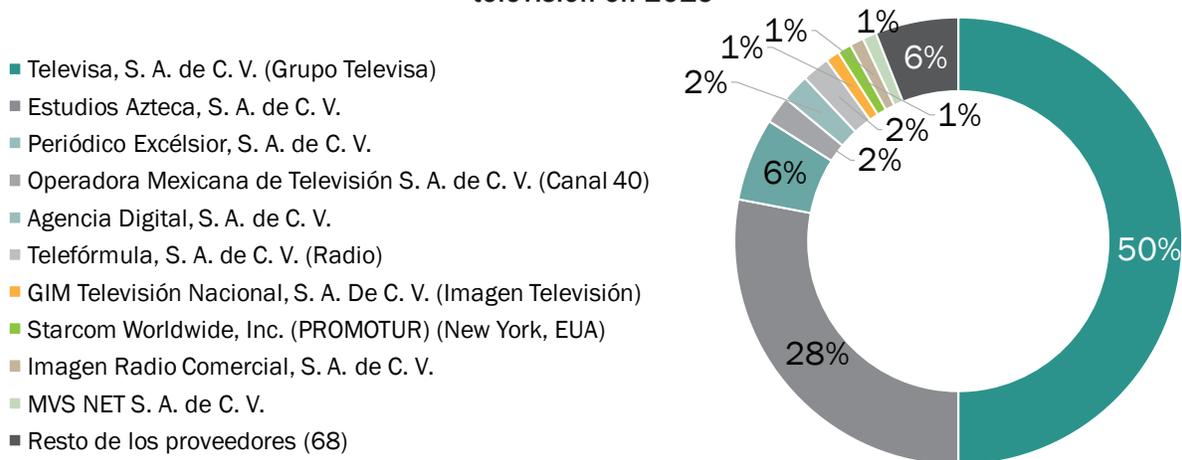
ciertos medios de comunicación reciben mayores contratos publicitarios; así como que el gasto se utiliza también para sostener medios que tienen audiencias limitadas, así como que el ejercicio del gasto en este rubro ha sido poco transparente. Dichas organizaciones recomendaron que la asignación del gasto en publicidad oficial debe seguir las recomendaciones del Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): a) criterios no discriminatorios de asignación presupuestal a medios, b) limitar el uso de publicidad gubernamental a sólo difusión de información, c) implementar vigilancia externa del uso de publicidad gubernamental y d) promover mecanismos para medios más plurales.

Gráfica 8. Proporción de canales de TV abierta comercial, por concesionario de radiodifusión a nivel nacional, México



Fuente: OCDE (2017), con datos del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Gráfica 9. Distribución del gasto federal en publicidad oficial entre los proveedores de televisión en 2016



Fuente: Castaño (2017).

Esto también lo reconoció la Primera Sala de la SCJN en su resolución del amparo en revisión 1359/2015, en la que sostuvo que la libertad de expresión en los medios de comunicación era esencial para la vida democrática en México y que, ejercer de manera discrecional el gasto en publicidad oficial, podría constituir una restricción indirecta a la libertad de expresión dada la dependencia de algunos medios en este financiamiento, el estudio de fondo de la sentencia señala:

La ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación

indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución. Al respecto, el artículo 7º constitucional dispone que “[n]o se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”.

Derivado de lo anterior, de lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución y de lo aquí expuesto, el colectivo de orga-

nizaciones #MediosLibres (2018) propuso diez bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial: 1) la publicidad oficial no debe desaparecer porque limitaría la existencia de una pluralidad de medios necesarios, 2) debe haber una ley general completa que evite abusos y discrecionalidad, 3) esta ley debe definir criterios de asignación por idoneidad con criterios claros, preestablecidos, transparentes y objetivos que considere públicos y equidad, 4) debe prevalecer el principio de máxima publicidad en el ejercicio del presupuesto en la materia, ya sea para el gobierno, medios y con una lista de proveedores públicos, 5) debe ser transparente en la medición de la audiencia, circulación, visitas y *rating*, 6) los contenidos de la publicidad oficial deben ser de

utilidad pública y libres de promoción personalizada, 7) la publicidad oficial debe ser siempre identificable por el público, 8) debe fomentarse la pluralidad y la diversidad para combatir la concentración de mercado, 9) debe contar con controles externos de regulación, sanciones y mecanismos de declaración de conflictos de interés y 10) debe promover el uso racional del gasto, limitándolo, impidiendo el sobre ejercicio y haciendo uso de tiempos oficiales.

Después de revisar los términos del debate y la importancia de la regulación de la publicidad oficial, en la siguiente sección se exponen algunos modelos de regulación de publicidad oficial presentes en otros países del mundo.

PANORAMA INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La regulación de la publicidad oficial a nivel internacional permite aprender lecciones interesantes sobre un conjunto de temas clave que se identifican dentro de la legislación en esta materia. Los principios identificados por la CIDH son un referente importante para el desarrollo de instrumentos regulatorios de la publicidad oficial. Como se señaló, un tema inherente a la publicidad es su relación con el derecho a la libre expresión. En este sentido, los principios identificados por la CIDH están orientados

fundamentalmente hacia la preservación de este derecho. Esta serie de principios, presentados en la tabla 1, ponen de manifiesto la necesidad de reflexionar *a priori* sobre el contenido de las leyes y reglamentos que normarán el tema de la publicidad oficial en México, principalmente porque la adopción de estos principios permite hacer explícita la lógica que subyace el establecimiento de criterios específicos que guíen la contratación y asignación de publicidad gubernamental.

Tabla 1. Principios rectores en materia de publicidad oficial propuestos por la CIDH

Principio	Justificación
1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de regulación en esta materia favorece la utilización discrecional y arbitraria de recursos destinados a este propósito. • Hay un deber estatal de producir “adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión” (n. 36). • La regulación debe especificar qué se considerará publicidad oficial, así como abarcar todas las etapas del proceso (e. g. producción, contratación, etc.) • Deben incorporar los principios de “interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos” (n. 39). • Se debe hacer explícito el alcance de la regulación (ámbito de aplicación) y prever las sanciones que correspondan por su violación.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CIDH (2011).

Tabla 1. Principios rectores en materia de publicidad oficial propuestos por la CIDH (continuación)

Principio	Justificación
2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial	<ul style="list-style-type: none"> • La publicidad oficial debe centrarse en la difusión de información de interés público. • Constituye un medio para que la población conozca las actividades desarrolladas por el Estado (e.g. servicios, políticas). • La información “que transmitan los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público” (n. 45).
3. Criterios de distribución de la pauta estatal	<ul style="list-style-type: none"> • La regulación debe establecer “procedimientos que reduzcan la discrecionalidad [...] los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos” (n. 46). • La asignación de espacios publicitarios no debe estar en función de la línea editorial de los distintos medios de comunicación. • “...además de criterios y procedimientos preestablecidos, es necesario que especialistas técnicos compartan la responsabilidad por el manejo y la asignación de pauta” (n. 55).
4. Planificación adecuada	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de pautas publicitarias debe derivar de un proceso de planificación orientado a atender necesidades claras y específicas (utilidad pública de la publicidad). • En la medida en que se realice una planificación adecuada será posible disminuir la discrecionalidad en la asignación de recursos en este rubro.
5. Mecanismos de contratación	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de recursos debe realizarse con base en “procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios...” (n. 59). • Únicamente en situaciones de emergencia deberán realizarse excepciones a dichos procedimientos de contratación. • Pueden establecerse registros públicos de proveedores para incrementar la transparencia en los procesos de contratación.
6. Transparencia y acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> • La información sobre publicidad oficial debe ser de carácter público y deberán establecerse los mecanismos necesarios para que la población tenga acceso a ésta. • Debe publicarse periódicamente la información sobre costos, proveedores, presupuestos, montos, entre otros rubros relativos a la asignación de pautas publicitarias. • “Deben ser públicos todos los datos que respondan al cuánto, al qué, al cómo y al por qué se realizó cualquier aviso o campaña estatal” (n. 71).
7. Control externo de la asignación publicitaria	<ul style="list-style-type: none"> • “Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial...” (n. 72). • Debe preverse la adopción de mecanismos de rendición de cuentas para informar sobre el uso y destino de los recursos públicos utilizados para publicidad oficial. • La regulación debe contemplar la realización periódica de auditorías en esta materia, así como las sanciones que se deriven de la violación a las disposiciones.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CIDH (2011).

Tabla 1. Principios rectores en materia de publicidad oficial propuestos por la CIDH (continuación)

Principio	Justificación
8. Pluralismo informativo y publicidad oficial	<ul style="list-style-type: none"> • “Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial” (n. 77). • “La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación” (n. 77).

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CIDH (2011).

Los principios identificados por la CIDH muestran aspectos clave de la regulación en materia de publicidad oficial que pueden resumirse en tres elementos sustantivos. El primero es la identificación de los objetivos de la publicidad oficial, centrados en la provisión de información de interés público, relacionada principalmente con los bienes y servicios gubernamentales, así como el conjunto de acciones para su generación. El segundo elemento se refiere a la necesidad de que la asignación y, en general todo el proceso relacionado con la gestión de las pautas publicitarias oficiales, se lleve a cabo con base en criterios explícitos, claros y transparentes que disminuyan la discrecionalidad en la toma de decisiones. Finalmente, el tercer elemento se vincula con la protección del derecho a la libertad de expresión, el cual puede verse vulnerado a partir de un control no regulado en la asignación de pautas publicitarias oficiales a los medios de comunicación.

Un tema transversal a los principios identificados por la CIDH es la relevancia de que la asignación de espacios de publicidad oficial responda a un robusto proceso de planeación, esto significa que las decisiones en esta materia estén basadas en necesidades concretas y específicas de difusión de información. El caso del Reino Unido permite ilustrar este punto. A través del *Government Communication Service (GCS)* se lleva a cabo la planeación, implementación y evaluación de la estrategia de comunicación gubernamental. De manera general, se identifican temas clave sobre los que se basará dicha estrategia y, por consiguiente, las decisiones en este rubro. Las políticas prioritarias y que involucran a distintos departamentos gubernamentales convergen en la definición de una estrategia de comunicación que sirva a los intereses de la población y que esté basada en los siguientes principios:

“Relevante para las responsabilidades gubernamentales;
Objetiva y explicativa, no sesgada o polémica;
Implementada en forma económica, y que sea siempre justificable el gasto de recursos públicos;
No es susceptible de ser malinterpretada como político-partidista.”
(*HM Government*, 2017: 33)

Otro elemento que destaca en el caso del Reino Unido es la existencia de un órgano de evaluación de la estrategia de comunicación gubernamental compuesto por miembros de los sectores público, privado, académico y social. Esta instancia denominada Consejo de Evaluación tiene como tarea principal revisar continuamente las acciones en este rubro y valorar los resultados obtenidos. Esta experiencia internacional muestra la importancia dada a desarrollar una estrategia de comunicación gubernamental basada en un proceso de planeación, implementación y evaluación que involucra a distintos actores y que, sobre todo, enfatiza principios clave como la objetividad y el costo beneficio.

Otro caso al que es interesante aludir es el australiano. En el marco legislativo de la publicidad oficial en este país destaca el énfasis otorgado al tema de la costo-efectividad. El *Government Advertising Act 2011 No. 35* de Nueva Gales del Sur, por ejemplo, establece que las agencias gubernamentales que contraten publicidad oficial deben llevar a cabo un análisis costo-beneficio, así como una revisión técnica de pares con el fin de asegurar que la publicidad oficial cumpla con los criterios establecidos en la norma. Lo anterior está sujeto a aquellas contrataciones cuyo costo exceda un millón de dólares australianos (aproximadamente 14 MDP) para el caso del análisis costo-beneficio, y 50,000 dólares australianos (alrededor de

735,000 MXN) para la revisión técnica. Este caso subraya la importancia dada al gasto en publicidad oficial, no sólo en términos del volumen de gasto y su proporción respecto del gasto gubernamental total, sino también en lo que se refiere a justificar ampliamente la erogación de recursos públicos para este rubro y asegurar, a la vez, que los productos que se deriven de esto cumplan con los objetivos y criterios planteados. Estas dos experiencias permiten observar algunos de los principios identificados por la

CIDH plasmados en instrumentos jurídicos específicos. En esta línea, el reporte profundiza más adelante en algunos de los elementos clave de la regulación sobre publicidad oficial que es importante destacar en el contexto mexicano actual relativo a esta materia. No obstante, un tema que es conveniente discutir primero es en qué consistió la omisión legislativa que dio origen al juicio de amparo promovido por *Artículo 19*.

LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

El 23 de mayo de 2014, la asociación civil *Artículo 19* promovió un juicio de amparo por la omisión del Congreso de la Unión en expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Esta organización alegó ante los tribunales que con la omisión legislativa se violaba la Constitución y diversos tratados en materia de derechos humanos relacionados con la libertad de expresión y otros en materia de corrupción. Ante ello, la SCJN admitió conocer el amparo después de agotadas las instancias anteriores y resolvió que la organización tenía la razón al argumentar que la omisión legislativa era una violación de derechos humanos. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN acotó en qué casos se configuraba una omisión legislativa:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una *omisión legislativa* propiamente dicha cuando exista un *mandato constitucional* que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.

Igualmente, la Primera Sala de la SCJN consideró que el amparo indirecto procede en el caso de una omisión legislativa porque la misma

es un acto de autoridad y, por lo tanto, omitir la realización de un acto de autoridad es un precepto que puede ser recurrido mediante amparo. En particular, la Primera Sala argumentó en su sentencia que un amparo indirecto, a partir de la reforma Constitucional del 11 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, procede para proteger derechos fundamentales. En ese sentido, esta instancia determinó que *Artículo 19* estaba legitimado para presentar el juicio de amparo y declaró fundados los agravios que planteó. En ese sentido, la SCJN determinó que:

Como se señaló en los antecedentes de la presente sentencia, en la demanda de amparo la quejosa sostuvo que la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución viola la libertad de expresión, de prensa y de información, ya que la ausencia de dicho marco normativo permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial y genera censura a los medios de comunicación y periodistas críticos. Esta Primera Sala considera que el argumento de la quejosa es fundado.

Como se citó anteriormente, la sentencia de la Primera Sala de la SCJN ordenó a ambas cámaras del Congreso de la Unión legislar sobre el tema en un plazo no mayor al 30 de abril de 2018, día en que concluye el segundo periodo ordinario de sesiones del último año de la LXIII Legislatura.

ELEMENTOS CLAVE DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL

A partir de los principios señalados por la CIDH, así como de los casos británico y australiano, es posible identificar algunos elementos en común relacionados con la regulación de la publicidad oficial que vale la pena destacar.

1. Gasto en publicidad oficial. Se enfatiza la necesidad de regular el procedimiento de contratación de espacios publicitarios, a través de criterios específicos y transparentes sobre cómo asignar dichos espacios entre los distintos medios de comunicación. Esto también incorpora la relevancia de justificar ampliamente el uso de recursos públicos destinados a este fin.
2. Objetivos de la publicidad oficial. Debe privilegiarse la difusión de mensajes de interés público y limitar la discrecionalidad para el uso de espacios de publicidad oficial para fines político-electorales.
3. Protección del derecho a la libre expresión. Limitar la influencia gubernamental en el control de los contenidos y líneas editoriales de los medios de comunicación, a partir de condicionar la asignación de espacios de publicidad oficial.
4. Supervisión de los contenidos. El acompañamiento de un cuerpo técnico asesor, bajo la modalidad que se determine, es indispen-

sable para asegurar que los productos que se deriven de la contratación de publicidad oficial cumplan con criterios de relevancia, calidad y pertinencia para los propósitos de esta actividad. En este sentido, también vale la pena aludir a la conveniencia de establecer y regular una política/estrategia integral de comunicación gubernamental.

5. Transparencia y rendición de cuentas. La regulación en materia de publicidad oficial deberá ceñirse a principios de transparencia y rendición de cuentas que permitan conocer los criterios, gastos y resultados de la publicidad oficial. Lo anterior, también en el ánimo de que la sistematización y publicidad de esta información constituya un insumo para fortalecer la toma de decisiones en esta materia y evaluar su efectividad a lo largo del tiempo.

Estos son sólo algunos elementos que destacan en la regulación de publicidad oficial; sin embargo, como se discute en secciones subsecuentes, es necesario analizar con detalle el caso mexicano para que, con base en las necesidades y condiciones existentes, sea posible diseñar el modelo regulatorio que se adapte mejor a estas. Con la finalidad de apoyar a dicha labor, a continuación, se detallan las iniciativas relativas a este tema que se han presentado en las últimas dos legislaturas.

INICIATIVAS DE LA LXII LEGISLATURA SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL

Durante la LXII Legislatura se presentaron quince iniciativas sobre regulación de publicidad las cuales, en su mayoría, expiden una ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional, párrafo octavo. En general, las propuestas versan sobre los siguientes puntos: 1) límites del gasto en publicidad oficial, 2) definición de los contenidos de la publicidad oficial, 3) la distribución de los tiempos del Estado, 4) mecanismos y órganos encargados de administrar la publicidad oficial, 5) comités técnicos para la regulación de la publicidad oficial, 6) controles externos al gasto en publicidad oficial y 7) prohibiciones específicas de gasto a medios de comunicación.

Sobre los límites al gasto en publicidad oficial, los legisladores han establecido diversos montos. El diputado Batres, por ejemplo, propuso un límite máximo equivalente al 0.30% del PEF; el grupo parlamentario del PRD en el Senado señaló un límite de 0.5% del PEF; el diputado Monreal propuso que éste no excediera el 20% de lo ejercido en el PEF del año 2012; en el mismo sentido, la diputada Romero Lozano de Morena propuso la misma cifra (20%) pero de lo ejercido en el PEF de 2014.

Sobre definición de los contenidos de la publicidad oficial, en general, los legisladores han propuesto eliminar toda promoción persona-

lizada. En particular, el PAN en el Senado ha propuesto que sea exclusivamente institucional, con fines informativos, educativos y de orientación social; en el caso de Movimiento Ciudadano se señala que, en periodos electorales, sea publicidad exclusivamente de seguridad pública, protección civil y emergencias. En general, las iniciativas proponen restringir contenidos, por ejemplo, la propaganda por informes de labores; la publicidad presentada como información periodística y hacer neutra la publicidad sobre programas sociales.

Sobre la distribución de los tiempos del Estado, los grupos parlamentarios del PRD y el PAN proponen en sus iniciativas que los tiempos del Estado, aquéllos a los cuales el Estado tiene prerrogativa por ser poseedor del espectro radioeléctrico según los artículos 2 y 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, deben distribuirse en diversa proporción entre los Poderes de la Unión y entre dependencias y entidades del gobierno federal.

Sobre los mecanismos y órganos encargados de administrar la publicidad oficial, las iniciativas presentadas difieren sobre cuál debe ser el órgano encargado de administrar la publicidad oficial; en general, proponen que el órgano encargado sea la Secretaría de Gobernación (SEGOB); no obstante, el grupo parlamentario del PRD ha propuesto la creación de una Comisión de Propaganda Gubernamental. El mecanismo de compra y distribución de la publicidad que ha sido propuesto es un padrón de proveedores de publicidad, aunque en algunas iniciativas se pide establecer un programa de propaganda.

Sobre el establecimiento de comités técnicos para la regulación de la publicidad oficial, la diputada Rosas Montero del PRD propuso el establecimiento de un comité técnico asesor de publicidad y comunicación institucional. En general, aunque se asigna a la SEGOB la tarea de regular la publicidad oficial, si es el modelo elegido, dependerá del reglamento interno de dicha secretaría si se pueden o no establecer comités técnicos.

Sobre controles externos al gasto en publicidad oficial, en diversas iniciativas se proponen mecanismos de vigilancia. En el caso del grupo parlamentario del PAN en el Senado, se propuso la creación de un Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental, conformado por once ciudadanos; en el mismo sentido, el Grupo Parlamentario del PRD en el Senado propuso crear el Consejo Ciudadano para la Propaganda Gubernamental, integrado por cinco consejeros que serían designados por la Cámara de Senadores a propuesta de Ejecutivo Federal, los diputados del PRD hicieron lo propio con un Consejo Ciudadano de Supervisión.

Finalmente, sobre *prohibiciones específicas de gasto a medios de comunicación*, la diputada Purificación Carpinteyro propuso restringir la publicidad gubernamental en cines; el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados propone que ningún medio reciba más del 20% del presupuesto destinado a publicidad oficial, que en tres años consecutivos ningún medio reciba más del 60% de ingresos propios por medio de publicidad oficial y que no puedan recibir dinero de publicidad oficial aquellos medios cuyos directivos hayan ejercido cargos públicos con anterioridad.

Vale la pena comentar que algunas de estas iniciativas fueron propuestas previo a la reforma político electoral de 2014 y, por lo tanto, tenían disposiciones sobre tiempos oficiales del Estado y temas electorales que ya se contemplan, tanto en la Constitución como en la legislación secundaria en esta materia. En un caso especial, algunas proponen modificaciones que no necesariamente se implementarían mediante una ley reglamentaria en materia de publicidad oficial, sino que mas bien corresponderían a otros ordenamientos vigentes o que ya han sido reformados. En la tabla 2 se sintetizan dichas iniciativas.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
1. Diputado Martí Batres Guadarrama (PRD) (04-septiembre-2012) Ver enlace: http://bit.ly/2qUxHd7	Expide la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer como límite de gasto de publicidad en televisión, radio y prensa un monto máximo equivalente a 0.30% del PEF. 	Turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público; y de Presupuesto y Cuenta Pública. Desechada el: 30-abril-2013
2. Grupo Parlamentario del PAN en el Senado (04-septiembre-2012) Ver enlace: http://bit.ly/2EznMLR	Expide la Ley Federal de Comunicación Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto regular la producción, asignación, distribución, contratación y contenidos de la comunicación gubernamental en medios de comunicación. Precisar que dicho tipo de comunicación deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social y no podrá incluir promoción personalizada de cualquier servidor público ni partido político. Enlistar los contenidos que quedarán prohibidos. Indicar los tiempos de estado que se distribuirán entre los tres poderes y los órganos constitucionales. Determinar las acciones de fiscalización y coordinación entre la ASF y la SEGOB. Crear el Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental, conformado por once ciudadanos. Detallar los procedimientos de compra, asignación y distribución de tiempos para comunicación gubernamental. Crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación. Establecer las sanciones en caso de infracciones a la legislación. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda. Desechada el: 03-noviembre-2016.
3. Grupo Parlamentario del PRD en el Senado (13-noviembre-2012) Ver enlace: http://bit.ly/2D77pJH	Expide la Ley General de Propaganda Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Crear el Programa Anual de Propaganda de la APF, el cual deberá ser elaborado por el Ejecutivo federal y establecer la propuesta y justificación técnica del tipo de medio de comunicación a utilizar. Establecer que el límite de gasto anual en propaganda no podrá exceder del 0.5% del PEF para el ejercicio fiscal correspondiente. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
		<ul style="list-style-type: none"> • Facultar a la SEGOB para supervisar la administración y distribución del tiempo, el cual será del 35% para el Ejecutivo Federal, 15% para el Poder Legislativo Federal, 10% para el Poder Judicial de la Federación, 10% para los entes autónomos federales y 30% para las entidades federativas, que se distribuirá en partes proporcionales a la población de cada una de ellas. • Que la SEGOB elabore y administre el Padrón Nacional de Prestadores de Servicios de Publicidad y Comunicación. • Crea el Consejo Ciudadano para la Propaganda Gubernamental, integrado por cinco consejeros que serán designados por la Cámara de Senadores a propuesta de Ejecutivo Federal. • Establece, que en ningún caso, la propaganda que se difunda con motivo de los informes anuales de los servidores públicos podrá tener fines electorales. 	
<p>4. Grupos Parlamentarios del PRD y el PAN en el Senado (24-julio-2013)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2D5MXcY</p>	Expide la Ley Reglamentaria para el artículo 134 constitucional, en materia de propaganda gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> • Precisar que la aplicación de la ley le corresponde a la ASF, a las autoridades electorales, las autoridades hacendarias, y las autoridades responsables de vigilar la actuación de los servidores públicos. • Especificar los criterios bajo los cuales se deberá presentar la propaganda. • Indicar que los entes obligados que señale la ley, deberán incluir dentro del Programa Anual de Trabajo un apartado respecto de la propaganda gubernamental que realicen durante el ejercicio fiscal. • El Ejecutivo federal, a través de la SEGOB, deberá supervisar la administración y distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión. • Crear el Consejo Ciudadano fiscalizador de la propaganda gubernamental. • Crear el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación. 	<p>Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos, Segunda; y de Radio, Televisión y Cinematografía.</p> <p>Desechada el: 03-noviembre-2016</p>
<p>5. Diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara (PT) (14-agosto-2013)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2ARfHA7</p>	Constitución Política	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa que directa o indirectamente favorezca intereses partidistas o de titulares de cualquier órgano de gobierno. 	<p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Desechada el: 31-octubre-2014</p>

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
6. Senadora Lorena Cuéllar Cisneros (PT-Morena) (17-octubre-2013) Ver enlace: http://bit.ly/2D2t2LG	Ley General de Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto precisar que el contenido de la publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social debe ser neutral, por lo que debe orientarse exclusivamente a informar sobre los servicios y prestaciones de dichos programas, así como de los derechos y obligaciones de los beneficiarios, bajo criterios de veracidad, objetividad y accesibilidad. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos, Primera.
7. Diputada Purificación Carpinteyro Calderón (PRD) (31-octubre-2013) Ver enlace: http://bit.ly/19ZwWAN	Ley Federal de Cinematografía.	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto precisar diversas disposiciones sobre la contratación de publicidad gubernamental y propaganda electoral en salas de cine. Indica que la presente Ley observará los preceptos constitucionales y legales en materia electoral durante los periodos en los que se desarrollan procesos comiciales. Prohíbe a la industria cinematográfica nacional la contratación, donación, permuta o cualquier otro medio que confiera espacios publicitarios con fines de propaganda electoral y publicidad gubernamental durante los procesos electorales. 	Turnada a la Comisión de Cultura y Cinematografía. Desechada el 21 de agosto de 2015.
8. Diputados del Grupo Parlamentario del PRD (11-marzo-2014) Ver enlace: http://bit.ly/2Fwgrht	Expide la Ley General de Propaganda Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Enlistar los principios y características de la propaganda gubernamental. Indicar que la SEGOB administrará los tiempos oficiales en radio y televisión, exceptuando aquéllos que corresponden al INE. Crear la Comisión de Propaganda Gubernamental como ente encargado de vigilar que la programación, presupuestación y ejecución de ésta. Constituir el Consejo Ciudadano de Supervisión de la Propaganda Gubernamental. Determinar que el Ejecutivo federal, los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y los estados elaborarán, respectivamente, sus Programas Anuales de Propaganda. Mencionar que ningún medio de comunicación podrá recibir más del 20% de la inversión anual en comunicación gubernamental. Refiere que ningún medio de comunicación social podrá obtener más de 60% de sus ingresos en concepto de comunicación gubernamental durante más de 3 años consecutivos. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Anticorrupción. Desechada el: 18-mayo-2015

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial (*continuación*)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
		<ul style="list-style-type: none"> Prohibir 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. Instituir el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación. 	
<p>9. Senadores del Grupo Parlamentario del PRD (19-marzo-2014)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2Fqfd7n</p>	Expide la Ley General de Propaganda Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Enlistar los principios y características de la propaganda gubernamental. Indicar que la SEGOB administrará los tiempos oficiales en radio y televisión, exceptuando aquéllos que corresponden al INE. Crear la Comisión de Propaganda Gubernamental como ente encargado de vigilar que la programación, presupuestación y ejecución de ésta. Constituir el Consejo Ciudadano de Supervisión de la Propaganda Gubernamental. Determinar que el Ejecutivo federal, los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y los estados elaborarán, respectivamente, sus Programas Anuales de Propaganda. Mencionar que ningún medio de comunicación podrá recibir más del 20% de la inversión anual en comunicación gubernamental. Refiere que ningún medio de comunicación social podrá obtener más de 60% de sus ingresos en concepto de comunicación gubernamental durante más de 3 años consecutivos. Prohibir 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. Instituir el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación. Establecer que la ASF, por conducto de la Unidad Especializada en materia de Propaganda Gubernamental, tendrá competencia para auditar tanto el ejercicio programático presupuestal, como financiero, de legalidad y de desempeño. 	<p>Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia; de Estudios Legislativos, Segunda.</p> <p>Desechada el: 03-noviembre-2016</p>

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
10. Diputado Ricardo Monreal Ávila (MC) (06-agosto-2014) Ver enlace: http://bit.ly/2mjzxif	Expide la Ley de Austeridad Republicana.	<ul style="list-style-type: none"> Indicar que los gastos de publicidad no podrán rebasar el 20% del presupuesto ejercido en 2012. 	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Desechada el: 29-mayo-2015
11. Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD) (15-diciembre-2014) Ver enlace: http://bit.ly/2mktmdM	Expide la Ley General de Publicidad y Comunicación Institucional, reglamentaria de los artículos 6° y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<ul style="list-style-type: none"> Precisar los casos en los que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de publicidad y comunicación institucional. Señalar aquellos casos en los que no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación. Crear el Comité Técnico Asesor de Publicidad y Comunicación Institucional. Determinar los términos del uso de recursos públicos en materia electoral empleados para propaganda, campañas de difusión, publicidad o comunicación institucional. Refiere el régimen de sanciones aplicables, así como el derecho de solicitar la cesación o rectificación de campañas que incurran en alguna de las prohibiciones establecidas. 	Turnada a la Comisión de Gobernación y de Presupuesto y Cuenta Pública. Desechada el: 29-mayo-2015
12. Diputada María Fernanda Romero Lozano (Morena) (14-abril-2017) Ver enlace: http://bit.ly/2CUSNtj	Expide la Ley de Austeridad Republicana.	<ul style="list-style-type: none"> Determinar que los gastos de publicidad no podrá rebasar el 20% del presupuesto ejercido en 2014. 	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Desechada el: 17-julio-2015
13. Diputada María Sanjuana Cerda Franco (NA) (23-abril-2017) Ver enlace: http://bit.ly/2CUIre8	Expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Precisar la información que podrán contener los mensajes de comunicación social y de propaganda gubernamental susceptible de difusión, así como aquella que estará prohibida. Resaltar que, durante tiempos electorales, deberá suspenderse la difusión y colocación de toda comunicación gubernamental. Determinar que no se podrá hacer promoción personalizada de cualquier servidor público. 	Turnada a la Comisión de Gobernación. Desechada el: 17-julio-2015

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 2.- Iniciativas de la LXII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
		<ul style="list-style-type: none"> Definir los lineamientos para la planeación y programación del gasto anual en la materia, resaltando que no deberá exceder el 0.05% del gasto corriente aprobado. Establecer que ningún medio de comunicación podrá obtener más de 60% de sus ingresos en concepto de comunicación social y propaganda gubernamental del mismo sujeto obligado durante más de dos años consecutivos. Crear el padrón nacional de prestadores de servicios relacionados con los medios de comunicación. 	
<p>14. Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD) (06-mayo-2015)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2ARZyKy</p>	Expide la Ley General de Publicidad y Comunicación Institucional, reglamentaria de los artículos 6° y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer como sujetos obligados a: i) los servidores públicos de los tres poderes de la Unión; ii) el Presidente de la República; iii) los servidores que formen parte de los órganos autónomos constitucionales; y, iv) cualquier persona de derecho público que realice funciones o actividades del Estado. Establecer que los sujetos obligados deberán elaborar su Padrón de Proveedores de Publicidad y Comunicación Institucional con fines de transparencia. Precisar que, en el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión de toda publicidad y comunicación institucional. Crear el Comité Técnico Asesor en Publicidad y Comunicación Institucional. 	<p>Turnada a la Comisión de Gobernación.</p> <p>Desechada el: 17-julio-2015</p>
<p>15. Diputados del Grupo Parlamentario de MC (03-junio-2015)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2qZn5cQ</p>	Expide la Ley General de Propaganda.	<ul style="list-style-type: none"> Determinar que la propaganda gubernamental que se difunda durante el tiempo de campañas electorales será estrictamente informativa y orientadora en materia de seguridad pública, protección civil y casos de emergencia. Crear tanto el Registro Nacional de Proveedores de Servicios de Publicidad y Propaganda; como el Registro Único de Difusión de Propaganda en Unidades de Transporte Público de Pasajeros. 	<p>Turnada a la Comisión de Gobernación.</p> <p>Desechada el: 21-agosto-2015</p>

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

INICIATIVAS DE LA LXIII LEGISLATURA SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL

Durante la LXIII se presentaron dieciséis iniciativas sobre regulación de publicidad oficial, las cuales, en su mayoría expiden una ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución. Al igual que las iniciativas de la legislatura anterior, estas proponen diferentes modelos de regulación sobre propaganda gubernamental.

Sobre los límites al gasto en publicidad oficial, los legisladores señalaron que las entidades encargadas definirán los montos, pero hay dos restricciones explícitas. En el caso del diputado Castañeda Hoeflich de Movimiento Ciudadano, éste hizo la propuesta que la publicidad oficial no deberá exceder el 0.15% del gasto corriente aprobado en los presupuestos para el ejercicio del gasto fiscal de cada ejecutor de gasto. En cambio, el senador David Monreal del PT, propuso que el 5% del monto de servicios de comunicación y publicidad oficial debe otorgarse a medios de comunicación comunitarios e indígenas con concesiones de uso social.

Sobre definición de los contenidos de la publicidad oficial, las diferentes iniciativas indican catálogos sobre las características que debe cumplir la publicidad oficial en México, aunque hay algunas más precisas como la del diputado Noble Monterrubio del PRI quien propone indicar que son programas que no tienen fin de promoción personal. En otros casos, se acotan los temas, el diputado Castañeda de Movimiento Ciudadano propone, por ejemplo, que la publicidad oficial sea, preferentemente, en salud, protección civil y turismo y que, en tiempos electorales, se suspenda toda publicidad oficial. En una iniciativa similar, la diputada Hernández Colín de Morena propuso que la publicidad oficial sea clara, objetiva, útil, necesaria y relevante, al igual que la Senadora Dolores Padierna del Grupo Parlamentario del PT. Finalmente, la diputada Talavera Hernández del PAN propuso que se difundiera información a las comunidades indígenas.

Sobre la distribución de los tiempos del Estado hay diferentes propuestas. La diputada Pool Pech del PRD propuso que se limitaran en tiempos electorales a exclusivamente emergencias y que sea la SEGOB la entidad que los administre, que es una propuesta que coincide con la iniciativa del Senador Luis Sánchez del PRD. En el caso de la Senadora Dolores Padierna, se propone

que, en televisión abierta y radio, la publicidad oficial sea por medio de los tiempos oficiales del Estado.

Sobre los mecanismos y órganos encargados de administrar la publicidad oficial, las iniciativas presentadas son diversas en cuanto a qué órgano administra la publicidad. En la iniciativa del diputado Castañeda de Movimiento Ciudadano se contempla la creación de un Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental encargado de dicha tarea y, en otro caso, el senador Luis Sánchez del PRD propone un Consejo Nacional de Comunicación Social que, aunque no administra la publicidad, sí regula cómo se utiliza. En ello coincide la Senadora Dolores Padierna que propone un Consejo Nacional de Publicidad Oficial. En diversas iniciativas se contempla un padrón de proveedores de servicios de comunicación, ya sea administrado por la Auditoría Superior de la Federación, como propone la diputada Pool Pech del PRD, o por la Segob como en la propuesta de la diputada Hernández Colín del PAN. En el caso de la Senadora Padierna del PT, la propuesta que hizo no sólo regula medios, sino cualquier proveedor relacionado con el tema de comunicación social.

Sobre el establecimiento de comités técnicos para la regulación de la publicidad oficial, en la iniciativa de la diputada Pool Pech se contempla que haya criterios en un Programa Anual de Propaganda de la administración pública federal; en la iniciativa del diputado Castañeda de Movimiento Ciudadano se prevé que dicha tarea recaiga en el instituto nacional destinado a esa materia.

Sobre controles externos al gasto en publicidad oficial, varias iniciativas proponen que haya revisiones periódicas por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mientras que, en las iniciativas de la diputada Hernández Colín de Morena y de la senadora Torres Peimbert del PAN, se contemplan consejos observadores y consultivos conformados por ciudadanos. La senadora Dolores Padierna propone la creación de un Consejo Nacional de Publicidad oficial compuesto por cinco consejeros ciudadanos.

Finalmente, sobre *prohibiciones específicas de gasto a medios de comunicación*, la diputada Hernández Colín de Morena hizo la propuesta

de que se detalle el presupuesto asignado a los sujetos obligados de la ley y cómo lo gastan en distintos medios; en el caso del Diputado Castañeda hay una prohibición en gasto para que éste se constriña a publicidad de salud, protección civil y turismo y, en el caso del diputado Bañales del PRI, se prohíbe a gobernadores y presidentes municipales ejercer cualquier gasto en la materia.

Como es notorio, el conjunto de las iniciativas establece mecanismos para reducir la discrecionalidad en el ejercicio del gasto en publicidad oficial, ya sea por medio de padrones, reglas, planes o incluso de nuevas instancias encargadas de dicha tarea. Igualmente, la mayoría de las iniciativas restringe ciertos contenidos, prioriza otros y establece criterios que debe considerar

la publicidad oficial. Asimismo, existe consenso alrededor de que haya consejos y mecanismos internos de evaluación. No obstante, las iniciativas, con respecto del pronunciamiento de #MediosLibres (2018) dejan de lado algunos otros temas importantes: establecer criterios para supervivencia de algunos medios de comunicación; mecanismos de medición de audiencias; criterios para evitar concentraciones de mercado y de promoción de la diversidad, así como montos para procurar un uso racional del gasto. Al igual que con las iniciativas de la LXII Legislatura, no sólo se propone crear una Ley reglamentaria del artículo 134, sino también realizar cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En la siguiente tabla se detallan estos temas.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
1. Diputada Araceli Damián González (Morena) (03-septiembre-2015) Ver enlace: http://bit.ly/2D4q0Xw	Expide la Ley de Austeridad Republicana.	<ul style="list-style-type: none"> Contratar publicidad a los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y demás autoridades federales que ejerzan gasto público. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Presupuesto y Cuenta Pública.
2. Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (PRD) (17-marzo-2016) Ver enlace: http://bit.ly/2FvllDE	Expide la Ley Reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propaganda gubernamental y comunicación social.	<ul style="list-style-type: none"> Detallar los elementos que abarcará la propaganda susceptible de difusión por los entes públicos. Señalar las restricciones que tendrán los sujetos obligados en la materia. Precisar que durante tiempos electorales deberá suspenderse la difusión de toda comunicación gubernamental con excepción de las campañas de información para atender casos de emergencia. Resaltar que la SEGOB administrará los tiempos oficiales en radio y televisión, con la debida fiscalización y vigilancia por parte de la ASF, exceptuando aquéllos que corresponden al INE. Normar los criterios para la elaboración del Programa Anual de Propaganda de la APF. Crear el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación, administrado por la ASF. 	Turnada a la Comisión de Gobernación; y de Transparencia y Anticorrupción.
3. Diputado Pedro Luis Noble Monterrubio (PRI) (30-marzo-2016) Ver enlace: http://bit.ly/2D2EKG8	Ley General de Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto precisar en la leyenda que deberá incluir la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social que estos serán ajenos a cualquier interés de promoción política personal. 	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Retirada el: 17-mayo-2016

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
4. Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (Morena) (31-marzo-2016) Ver enlace: http://bit.ly/2r0qatm	Expide la Ley que Regula la Publicidad del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Enlista los casos específicos en los que se podrá contratar publicidad, así como el contenido que quedará prohibido. • Crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación que estará a cargo de la SEGOB. • Detallar la distribución del presupuesto asignado a publicidad para los sujetos obligados, así como la división del mismo para medios electrónicos y medios impresos. • Señala los criterios para definir las tarifas que las instituciones del Estado deberán pagar. • Instituir el Consejo Observador de la Equidad y la Transparencia de la Publicidad Oficial. 	Turnada a la Comisión de Gobernación; y de Transparencia y Anticorrupción. Retirada el 13-sep-2016
5. Diputado José Clemente Castañeda Hoeflich (MC) (18-mayo-2016) Ver enlace: http://bit.ly/2muCxcj	Reforma la Constitución Política, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Precisa que la propaganda deberá ser preferentemente en materia de salud, protección civil y turismo, la cual deberá ser de carácter informativo. • Crear el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, que tendrá como fin la regulación y supervisión de los contenidos en materia de publicidad gubernamental, así como las erogaciones derivadas de los servicios de publicidad y comunicación social. 	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Desechada el: 28-febrero-2017
6. Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (PRD) (22-noviembre-2016) Ver enlace: http://bit.ly/2FuuTq8	Que expide la Ley General de Propaganda Gubernamental y Comunicación Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar las facultades que tendrá la Auditoría en materia de fiscalización de recursos que se hayan destinado para gasto de propaganda y comunicación social. • Precisar los elementos que abarcará la propaganda susceptible de difusión por parte de los entes públicos. • Señalar que la SEGOB administrará los tiempos oficiales en radio y televisión con la debida fiscalización y vigilancia por parte de la ASF, exceptuando aquéllos que corresponden al INE. • Determinar que, para la programación y presupuestación del gasto en publicidad, se elaborará el programa anual de propaganda de cada entidad y dependencia. 	Turnada a la Comisión de Gobernación; de Transparencia y Anticorrupción.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial (*continuación*)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
		<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación, el cual será un sistema informativo de carácter público, administrado por la ASF. • Resaltar que toda la información relacionada con la propaganda gubernamental será de carácter público. 	
<p>7. Diputado José Clemente Castañeda Hoeflich (MC) (26-julio-2017)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2FtIW0w</p>	Constitución Política.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental (INCPG), órgano autónomo que tendrá como finalidad regular y supervisar los contenidos en materia de publicidad gubernamental. • Establecer que el INCPG estará integrado por 5 consejeros ciudadanos designados por la Cámara de Diputados. • Prohibir la propaganda de comunicación social de los poderes públicos, exceptuando aquélla en materia de salud, protección civil y turismo. 	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
<p>8. Senador David Monreal Ávila (PT-Morena) (05-septiembre-2017)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2DmpOQd</p>	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa tiene por objeto establecer que los entes públicos destinarán por lo menos el 5% del monto para servicios de comunicación social y publicidad en concesiones de uso social comunitarias e indígenas. 	Turnada a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos.
<p>9. Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (Morena) (27-septiembre-2017)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2D6gGBs</p>	Expide la Ley que Regula la Publicidad del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Indicar que el contenido de la publicidad deberá ser claro, objetivo, necesario, útil y relevante para la sociedad mexicana. • Señalar que, en comunidades indígenas, la publicidad oficial se difundirá en la lengua o las lenguas correspondientes. • Crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación. • Determinar que la SEGOB será la responsable de recibir, organizar, actualizar, transparentar y publicar la información relativa al Padrón. • Instituir el Consejo Observador de la Equidad y la Transparencia de la Publicidad Oficial. 	Turnada a la Comisión de Gobernación; y de Transparencia y Anticorrupción.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
10. Diputada María Eloísa Talavera Hernández (PAN) (30-octubre-2017) Ver enlace: http://bit.ly/2mvTcfu	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto fortalecer la comunicación social e información a las comunidades indígenas. Determinar que la venta de publicidad de los entes públicos federales deberán destinar de manera obligatoria el 1% del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado al conjunto de concesionarios de uso social comunitarias e indígenas del país. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Comunicaciones; y de Radio y Televisión.
11. Diputado José Clemente Castañeda Hoeflich (MC) (16-noviembre-2017) Ver enlace: http://bit.ly/2D5V4Fy	Expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Indicar que el gasto anual en publicidad gubernamental, no deberá exceder del 0.15% del gasto corriente aprobado en los presupuestos para el ejercicio fiscal correspondiente a cada ejecutor de gasto. Señalar que, durante todo el proceso electoral, deberá suspenderse la comunicación social y la publicidad de los sujetos obligados en los medios de comunicación. Prohibir la contratación de servicios de comunicación social o publicidad gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares o accionistas principales hayan sido funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, durante los tres años anteriores a dicha contratación. Crear el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, y el Padrón Nacional de Medios de Comunicación. 	Turnada a la Comisión de Gobernación.
12. Senadora Marcela Torres Peimbert (PAN) (23-noviembre-2017) Ver enlace: http://bit.ly/2EznMLR	Expide la Ley Federal de Comunicación Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> Precisar que la comunicación gubernamental deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social. Enlistar los contenidos que quedarán prohibidos y las especificaciones de aquéllos que podrán ser publicados. Indicar los tiempos del Estado que se distribuirán entre los tres poderes y los órganos constitucionales. Determinar las acciones de fiscalización y coordinación entre la ASF y la SEGOB. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial (*continuación*)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
		<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Consejo Consultivo para la Evaluación y Seguimiento de la Comunicación Gubernamental. • Detallar los procedimientos de compra, asignación y distribución de tiempos para comunicación gubernamental. • Crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación. 	
<p>13. Senador Venancio Luis Sánchez Jiménez (PRD) (28-noviembre-2017)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2FvBa4S</p>	Ley General de Comunicación Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Consejo Nacional de Comunicación Social que será un órgano autónomo responsable de la regulación, evaluación, investigación y sanción en materia de comunicación gubernamental. • Enlistar los principios y criterios de comunicación, así como las prohibiciones para los sujetos obligados. • Señalar que el Ejecutivo Federal elaborará un Programa Anual de Comunicación de la APF cuya finalidad es transparentar las acciones de comunicación gubernamental y la coordinación entre las entidades y dependencias. • Establecer que la SEGOB supervisará la administración y distribución de los tiempos del Estado y tiempos fiscales en radio y televisión. • Puntualizar que toda información relacionada con la comunicación gubernamental será de carácter público. • Diseñar el Padrón Nacional de Prestadores de Servicio de Publicidad y Comunicación. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera.
<p>14. Diputado Ramón Bañales Arámbula (PRI) (14-diciembre-2017)</p> <p>Ver enlace: http://bit.ly/2ASPOuN</p>	Constitución Política.	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa tiene por objeto prohibir a los gobernadores, jefe de gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y miembros de ayuntamientos, la contratación de publicidad gubernamental o propaganda política fuera de su demarcación. 	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Iniciativas de la LXIII Legislatura sobre publicidad oficial (continuación)

Promotor y fecha de presentación	Ley que reforma	Propuestas	Estado de la iniciativa
15. Senadora Dolores Padierna (PT) (22-febrero-2018) Ver enlace: https://goo.gl/gMzBEL	Expide la Ley de Publicidad Oficial y Comunicación Social.	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa propone diversos criterios para la publicidad oficial, entre ellos, su necesidad, oportunidad e idoneidad. • Se hace una regulación del contenido de la publicidad, incluyendo lenguas indígenas y que sea apropiado para audiencias infantiles. • Se propone un Padrón Nacional de Prestadores de Servicios de Publicidad y Comunicación Social. • Se propone que la comunicación social el televisión y radio abierta deberán ser por medio de los tiempos oficiales. • Se crea el Sistema de Información sobre Publicidad Oficial. • Se crea un Consejo Nacional de Publicidad Oficial con 5 consejeros autónomos que regularán la publicidad oficial. 	Presentada al Pleno del Senado.
16. Sen. Martha Tagle Martínez (Sin grupo parlamentario) (15-marzo-2018) Ver enlace: http://bit.ly/2GMX9FE	Expide la Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional en materia de Publicidad Oficial	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que ningún medio o productor/a independiente podrá concentrar más del 30% del gasto oficial total destinado a publicidad oficial. • Establece que los sujetos obligados no podrán realizar ampliaciones o traspaso de recursos salvo en casos de situaciones de emergencia. • Propone un Consejo Nacional de Publicidad Oficial, que tendrá cinco personas consejeras, con representación del Congreso. Las personas consejeras serán propuestas en ternas por la Cámara de Diputados y el Senado elige de dichas ternas. • El Consejo podrá sancionar, revisar, coordinar dependencias y elaborará el Padrón Nacional de Medios. • La publicidad oficial sólo se transmitirá por tiempos oficiales y será distribuida proporcionalmente entre los poderes, los órganos constitucionales autónomos y las entidades federativas. • El Consejo Nacional de Publicidad Oficial recibirá denuncias del mal uso de recursos sobre publicidad oficial. • Se prohíbe la publicidad con referencias personales y partidistas; contratación de medios no registrados en el Padrón; la publicidad de programas de transferencias monetarias o en especie y la promoción de logros de gestión. • Se establece como sanción a medios que sean dados de baja del Padrón y a funcionarios lo respectivo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. 	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera.

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS

Como podrá observar el lector, las iniciativas para expedir una ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, cuentan con los requisitos básicos establecidos en el artículo mencionado al regular que la información deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Sin embargo, difieren en la forma para definir dichas características. En general, es necesario que en la ley respectiva se contemple un criterio suficiente para que se evite el uso no institucional de promoción personalizada y sin orientación social. En ello, algunos legisladores proponen un modelo abierto a interpretación de la autoridad encargada, mientras que otros lo restringen a campos muy específicos como el de la protección civil. Es necesario, por tanto, que el legislador defina con precisión este modelo y, sobre todo, que considere que existen dependencias y entidades que requieren sistemáticamente de publicidad, como el Consejo Nacional de Promoción Turística de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el mismo debate se encuentra lo relativo al contenido de la publicidad oficial, ¿el fin informativo puede ser un informe de gobierno? ¿qué papel tendrá la publicidad oficial en la rendición de cuentas a la que está obligado un gobierno? Estas preguntas son cruciales para definir los criterios regulatorios que priorizará el Congreso de la Unión. Si se restringe la publicidad oficial, entonces el gobierno deberá contar con otros medios para informar sobre sus políticas y acciones. En esto vale la pena que el legislador considere, en el conjunto de la regulación, el rol que tendrán los medios de comunicación públicos del Estado mexicano, los medios comunitarios y la propia capacidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Asimismo, el legislador deberá cuestionarse quiénes, en el contexto del Estado, podrán difundir mensajes, ¿deberían los tribunales o el poder legislativo tener pautas en medios? ¿la publicidad oficial funge como un mecanismo de promoción de educación cívica?

En el transitorio de la reforma política de 2014 se menciona que deben cumplirse los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como el respeto de los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio en el PEF. Sobre esto, las iniciativas establecen reglas para definir el monto de la

publicidad oficial, pero estas deberán considerar varios factores, ¿deben definirse los montos desde la ley o deben hacerlo las instancias encargadas bajo algún criterio específico? En este sentido, un modelo rígido de montos podría limitar la capacidad para evaluar la eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto en publicidad y podría tener efectos perniciosos de mercado: no se podría modificar si, por ejemplo, dichos montos propiciaran la concentración de mercado al favorecer a algunos medios. Los criterios de definición de los montos son vitales para establecer si las iniciativas cumplirán con propósitos de diversidad de medios y racionalidad del gasto. Aunque la publicidad debe existir para no restringir la libertad de expresión, algún diseño podría fungir como subsidio a medios que no necesariamente tienen un lugar preponderante en audiencia o tiraje dentro del mercado. Además, la publicidad oficial no es el único rubro en donde se observa sobre ejercicio, por eso, como recomienda Núñez (2016), también debe modificarse el marco regulatorio en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El colectivo #MediosLibres ha señalado que no debe desaparecer la publicidad oficial para promover la pluralidad de medios, dado que algunos medios dependen todavía de ella, así como que deben existir criterios de medición transparente para definir su distribución, ya sea audiencia, *rating*, circulación y visitas (en portales de internet, por ejemplo). En ese sentido, se plantea un modelo de subsidio que se enfrenta directamente a las iniciativas en las que se propone que los tiempos oficiales del Estado sean utilizados en lugar de la compra de publicidad. En este sentido, el legislador deberá encontrar el equilibrio justo entre mercado y la libertad de expresión como bien público. Incluso, valorar cuál es el papel de los medios públicos bajo este esquema de regulación. En cualquier modelo hay una ponderación sobre si el mercado o el Estado deben mantener la pluralidad o si alguna medición en particular tendrá consecuencias concretas en el mercado existente.

Finalmente, ¿qué tantas facultades regulatorias tendrá la entidad encargada de implementar la ley? ¿se distribuirán competencias entre diferentes instancias? ¿en qué medida los consejos consultivos tendrán la facultad de limitar ciertas

compras de publicidad oficial y bajo qué argumentos? Estas preguntas son relevantes en la distribución de facultades que hay en el marco jurídico actual de las telecomunicaciones en general, en el cual la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal de Telecomunicaciones tienen un importante papel. Por ello, la ley reglamentaria que se expida deberá armonizarse con otros ordenamientos, ya sea con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la legislación en materia electoral, la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado, entre otras aplicables.

REFLEXIONES FINALES

Uno de los temas más importantes para el funcionamiento de una democracia es una esfera pública libre para la expresión de ideas y, en especial, un gobierno que informe de manera útil a sus ciudadanos sobre los bienes y servicios públicos disponibles y cómo acceder a ellos para con base en esto, tomar decisiones. Por ello, la utilización de la publicidad oficial debe estar guiada por una serie de criterios que disminuyan la discrecionalidad en su asignación y, que eviten distorsiones en la discusión pública. Como se expuso, su utilización con fines partidistas, su influencia en la supervivencia de una diversidad de medios que están enfrentando un mercado informativo cada vez más complejo o su incidencia en la línea editorial de diversos medios, son efectos nocivos derivados de la ausencia de regulación clara y precisa que establezca la forma y el alcance que deberán tener las decisiones relativas a la publicidad oficial, especialmente desde la óptica de un modelo que priorice la utilidad pública de esta actividad.

En este sentido, es crucial que el Congreso de la Unión, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales vigiladas por la Suprema Corte, expida una ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo. Este proceso legislativo deberá estar caracterizado por la inclusión de elementos básicos que garanticen la protección de la libertad de expresión, que reduzcan el gasto innecesario y fuera de lo presupuestado, y que disminuyan la arbitrariedad con fines políticos de la distribución de estos gastos. Para ello se requiere que la legislación sea lo suficientemente parsimoniosa y clara para evitar esce-

En general, aunque en las iniciativas se contemplan aspectos básicos demandados por la Constitución, el legislador debe también prever un modelo de regulación coherente que cumpla con metas específicas en más de un campo. No sólo es una ley para regular el gasto en un rubro, es una ley con implicaciones para la salvaguarda del derecho a la libertad de expresión, en la comunicación política y en la competencia en el mercado de medios comunicación.

narios indeseados y que están mandatos, tanto en la Constitución como sus transitorios, así como en la sentencia de la SCJN. Los modelos de regulación de publicidad oficial, al cumplir estos estándares legales y también en documentos internacionales de derechos humanos, deben contemplar con claridad los contenidos permisibles, mecanismos transparentes de compra y administración, criterios de evaluación del uso de la publicidad gubernamental y controles externos y legales contra su utilización indebida.

La experiencia internacional, como se discute en este reporte, enfatiza la importancia de establecer criterios puntuales que normen todo el proceso de asignación de publicidad oficial, el cual deberá contar con acompañamiento técnico que, por una parte, sustente la necesidad y pertinencia de la publicidad oficial; mientras por otra, que exista un análisis costo-beneficio que fortalezca la toma de decisiones para la contratación de estos espacios.

Se observa entonces una coyuntura adecuada para que el legislador regule un aspecto clave para dar certidumbre al proceso democrático en México, así como para despolitizar áreas en donde deben priorizarse criterios técnicos y objetivos que guíen el desempeño del servicio público. La atención de este tema se prevé que abone a la consolidación de la democracia en México, a partir de la profesionalización de la función pública y de la reducción de discrecionalidad y ambigüedad en la asignación de espacios publicitarios oficiales.

BIBLIOGRAFÍA

- #MediosLibres (2018), *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, 7 de febrero, disponible en: <https://goo.gl/MuYCUs>.
- Castaño, Paulina (2017), *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016*, México, Fundar, septiembre, disponible en: <https://goo.gl/wz73LQ>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión, disponible en: <https://goo.gl/H5AsnH>
- Corral Jurado, Javier (2011), “Propaganda gubernamental y el artículo 134 constitucional”, en Ackerman, John M. (Coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, pp. 67-73.
- Fundar (2015), *Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015*, México, disponible en: <https://goo.gl/wTwu6Z>.
- New South Wales Government, *Government Advertising Act 2011 No 35*, disponible en: <https://goo.gl/i4LXoH> [27/02/18]
- HM Government (2017). *Government Communication Plan 2017/18*, disponible en: <https://goo.gl/XDCCmz> [27/02/18]
- Núñez González, Leonardo (2016), *Presupuesto de Egresos Ficticio: El gasto real del gobierno en la cuenta pública*, México, Tesina de Maestría, CIDE, disponible en: <https://goo.gl/L6BQNR>.
- Núñez, Arturo (2011), “Propaganda gubernamental y la necesaria reglamentación del artículo 134 constitucional”, en Ackerman, John M. (Coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, pp. 255-261.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, París, disponible en: <https://goo.gl/XoDnea>.
- World Association of Newspapers and News Publishers (WANNP, 2014), *Buying Compliance: Governmental Advertising and Soft Censorship in México*, Paris, disponible en: <https://goo.gl/LDkyRF>.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaborado por Raúl Zepeda Gil y Perla Carolina Gris Legorreta, área de Sistema Político y Federalismo. Información estadística procesada por Silvia Téliz. Información sobre las iniciativas de ley procesada por Ricardo Santana. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Los autores agradecen a Isabel Islas por la información proporcionada, así como a los asistentes del seminario interno del IBD por sus comentarios al borrador de este documento.

Cómo citar este reporte:

Zepeda Gil, R. y Gris Legorreta, P. C. (2018), *Consideraciones para una ley sobre publicidad oficial en México*, Temas Estratégicos, No. 56, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.