

## Sobre la minuta de Ley General de Comunicación Social

### Ideas clave

- > La minuta define de manera vaga los contenidos permitidos y no permitidos sobre comunicación social.
- > No se establecen mecanismos *ex ante* de contratación de publicidad, lo cual permite que continúe el gasto por encima de lo programado.
- > Es recomendable valorar la pertinencia de la Secretaría de Gobernación como entidad administradora de la ley.

### 1. Publicidad gubernamental y la omisión legislativa

En seguimiento al reporte de Temas estratégicos 56<sup>1</sup> en el que se analizan las iniciativas de ley en materia de publicidad oficial presentadas durante las últimas dos legislaturas, esta nota examina algunos de los aspectos más relevantes identificados en la *Minuta de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social*, enviada al Senado el pasado 12 de abril de 2018 por la Cámara de Diputados.<sup>2</sup>

Esta ley reglamenta el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución que a la letra indica:

“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.”

La reforma Constitucional de 2014 prevé un transitorio que señala:

“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.”

Dado que el Congreso de la Unión no expidió dicha ley en el periodo mencionado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en su sentencia del 15 de noviembre de 2017, en respuesta al Amparo 1359/2015, que:

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 respuesta a los alegatos de la organización *Artículo 19*, la SCJN los declaró fundados en el marco de los derechos humanos protegidos en la Constitución:

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.

En este sentido, el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) estableció una serie de principios rectores en materia de publicidad oficial: 1) leyes claras y precisas; 2) objetivos legítimos de la publicidad; 3) criterios claros de distribución de las pautas estatales; 4) planificación adecuada; 5) mecanismos transparentes de contratación; 6) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; 7) control externo de la asignación publicitaria y 8) pluralismo informativo en la publicidad oficial<sup>3</sup>, los cuales buscan proteger la independencia de los medios de comunicación y el derecho a la información.

En este contexto, esta nota analiza diversos aspectos de la minuta en comento con el propósito de identificar en

qué medida se ajusta a los principios constitucionales e internacionales a los que se ha hecho referencia.

## 2. Del contenido de las campañas de comunicación social

La minuta presentada por la Cámara de Diputados define, en su artículo 4 fracción I, la materia que regula la Ley como: “Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”. Posteriormente, el artículo 8 detalla qué tipo de contenidos deben tener las campañas de comunicación social, entre ellos: 1) difusión sobre valores, principios y derechos constitucionales, 2) turismo, educación, salud, protección civil, **entre otras**, (negritas propias), 3) informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones legales, y de condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos, 4) cumplir con las obligaciones en materia legal, 5) anunciar medidas preventivas de riesgos en salud, ecología, protección del medio ambiente y protección civil, 6) difundir las lenguas nacionales y patrimonio histórico de la Nación, 7) **comunicar programas y actuaciones públicas** (negritas propias), y 8) otros establecidos en las leyes.

La redacción de ambos artículos abre la posibilidad a la difusión de programas gubernamentales que no sean necesariamente útiles al público. Esto, además, no delimita claramente el contenido de carácter promocional de programas sociales, lo cual es contrario a las recomendaciones del Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH quien subraya la necesidad de hacer explícito el alcance de la regulación para reducir los espacios de discrecionalidad en la interpretación de la normatividad. Por tanto, es importante que el legislador regule si las campañas de comunicación social son o no informativas. Un ejemplo de esto puede observarse en la fracción VII del artículo 8, que establece como una regla de la comunicación social: “Comunicar programas y actuaciones públicas”, lo cual constituye un elemento cuyo nivel de generalidad no permite caracterizar con precisión el alcance del objeto de la ley y deja un amplio espacio a la interpretación sobre a qué tipo de actuaciones públicas se refiere.

El contenido de los diferentes numerales del artículo 8 no sólo es repetitivo en el tema de los riesgos y la protección civil, también es ambiguo respecto de la difusión de derechos, obligaciones y acceso a programas. Sería recomendable que el legislador precisara qué significa una campaña de esta naturaleza, ya que podrían ser simplemente campañas de información de entidades que ofrecen programas (que ya están contempladas en salud y educación) y

educación cívica (que corresponde al Instituto Nacional Electoral).

En particular, es preocupante que el artículo 14 de la minuta considere que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos no es una campaña de comunicación social. Aunque limita la difusión a un ámbito geográfico y temporal específico, esta provisión permite una evasión del modelo de comunicación política que restringe la comunicación personalizada de funcionarios públicos, más aún cuando la forma en la que la ley define las campañas de comunicación social contempla “el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público” (art. 4, fracción I).

Como se discute más adelante, el órgano regulador de dichas provisiones será la Secretaría de Gobernación (SEGOB), lo cual no garantiza que los contenidos sean juzgados propiamente.

Destaca también que la definición de campañas de comunicación social no provee de elementos suficientes para que la autoridad reguladora, la SEGOB, pueda realizar una evaluación objetiva de las pautas comerciales de publicidad oficial, ni distingue entre los distintos tipos de medios de comunicación que difundirán dichas campañas. En particular, dado el diseño de la ley, no hay regulaciones específicas para prensa, pautas en internet y radio. Un punto importante vinculado con las recomendaciones de la CIDH alude precisamente a la importancia de que participen especialistas técnicos en los procesos de asignación de la pauta estatal, lo cual conlleva a valorar si existe, dentro de la SEGOB, una instancia con las competencias técnicas requeridas para llevar a cabo esta tarea.

Es de reconocerse que la minuta presentada prohíbe explícitamente mensajes discriminatorios, sexistas, contrarios a valores, principios y derechos constitucionales, que inciten a la violencia, y que mantengan la prohibición de uso de símbolos, diseños o imágenes por organizaciones políticas y sociales; así como que se incluya la transmisión de mensajes en versiones accesibles para personas con discapacidades diferentes, uso de Lengua de Señas Mexicanas, uso de subtítulos y campañas en lenguas indígenas.

## 3. Del gasto en comunicación social

Se establecen como criterios para el gasto en comunicación social: eficacia, eficiencia, transparencia, economía y racionalidad presupuestaria, honradez, objetividad e imparcialidad; sin embargo, la minuta no define cómo operarán estos principios en la definición del gasto sobre comunicación social.

Por un lado, se establece que la SEGOB emitirá lineamientos, permitiendo la discrecionalidad en la definición del gasto, que seguiría siendo determinado y operado por las dependencias y entidades públicas (art. 18). Por otro, aunque se señala que el gasto debe apegarse al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la minuta no limita la capacidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para realizar adecuaciones presupuestarias como indica el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ante ello, como sugiere Núñez González<sup>4</sup>, es necesario cambiar los mecanismos con los que se aprueban ampliaciones presupuestales, no sólo a nivel federal sino también en entidades federativas y gobiernos municipales, aspecto que no se contempla en la minuta.

Dado que el tema del gasto constituye uno de los aspectos centrales de la regulación en esta materia, la minuta establece que los entes públicos podrán adquirir Tiempos Comerciales cuando no estén disponibles los espacios y tiempos solicitados en los Tiempos del Estado (art. 18), esto abre la posibilidad de que, bajo esta justificación, se contraten tiempos comerciales que representen un gasto innecesario.

Bajo las condiciones actuales de la minuta, aunque exista un mecanismo para registrar qué empresas pueden obtener contratos de comunicación social en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación -lo cual no implica contratación obligatoria (art. 36)- no hay regulación para evitar que se realicen ciertas contrataciones. Esto es relevante por dos motivos principales: primero, para evitar una concentración del mercado de medios de comunicación; y segundo, impedir que ciertas empresas de medios de comunicación sean excluidas. El diseño de la minuta permite que continúe la contratación concentrada en ciertos medios o que se retiren contratos a algunos otros. Como lo indicó la Primera Sala de la SCJN, la contratación debe dejar de ser discrecional para permitir que haya diversidad de medios. Por tanto, en estas condiciones seguirá habiendo una concentración importante del mercado de telecomunicaciones (ver reporte 56 de Temas Estratégicos).

Incluso, dado que los Entes Públicos regulados en la minuta sólo deben establecer un programa anual y estrategia de comunicación social, la cual no es coordinada en conjunto, y cuya autorización sólo recae en el cumplimiento de los artículos 8 y 9 de la minuta, no se advierten limitaciones claras para la contratación y para evitar distorsiones de mercado o condicionar contratos en función de los contenidos editoriales. Esta tarea conferida a la SEGOB plantea nuevamente la interrogante sobre si existe capacidad institucional para proveer la “asistencia técnica y evaluación de las Estrategias, Programas y las Campañas de

Comunicación Social de las dependencias y entidades de la administración pública” (art. 22).

Los artículos 33 y 34 de la minuta establecen reglas para la presentación de informes mensuales sobre contrataciones, en específico, requisitos para el sistema público de información de la Secretaría de la Función Pública (SFP): partida afectada, erogación, descripción del servicio, unidad de medida, cantidad de medida de lo contratado, costos y/o tarifas, monto erogado y personas contribuyentes. Aunque es positivo que esta información se presente en su conjunto de manera pública y mensual, esta regulación también debería permitir evaluaciones del impacto de las campañas de comunicación contratadas. Además, la participación de la SFP impone el desafío de establecer mecanismos de coordinación con la SEGOB que faciliten la implementación de la ley.

Si bien es positivo que la Auditoría Superior de la Federación revise estos informes, las infracciones en la contratación de publicidad previstas están limitadas a tres temas: 1) violar los principios del artículo 5, 2) exceder las condiciones en informes de labores de servidores y 3) otras disposiciones de la ley y sólo se alude al ministerio público si se cometen las infracciones. Todos los controles son *ex post* al ejercicio del gasto y no representan controles robustos.

#### 4. De la regulación de la comunicación social

La minuta otorga a la SEGOB el rol de Secretaria Administradora en el campo del gasto y del contenido de la publicidad contratada para las campañas de comunicación social, además del sistema público de control interno de las campañas de los Entes Públicos, de información en normatividad de comunicación, de la asignación de tiempos de Estado, tiempos fiscales y tiempos oficiales, así como de los lineamientos normativos. En consecuencia, esto permite que el gobierno federal pueda regular campos amplios de las campañas, las compras y la distribución, sin la opinión de expertos u organizaciones de la sociedad civil. En específico, como el ente público que más gasto ejerce en comunicación social, la SEGOB podría tener incentivos para aprobar los informes y campañas de comunicación social de otras dependencias y entidades del gobierno federal. Adicionalmente, dado que el rol de la SEGOB está acotado al ámbito de la administración pública federal, en los ámbitos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los órganos autónomos, los mecanismos para llevar a cabo estas tareas pueden resultar disímiles y, por tanto, derivar en una implementación heterogénea de la ley.

El mecanismo regulatorio propuesto en la minuta difiere de las diversas iniciativas presentadas que otorgaban facultades regulatorias, normativas y de

vigilancia a Consejos o Institutos con diversos niveles de autonomía que, además, contemplaban cuerpos técnicos especializados y vigilancia externa. En este sentido, algunas de las propuestas presentadas en el Senado podrían plantear mecanismos alternativos para reducir discrecionalidad y ampliar la capacidad regulatoria *ex ante* del ejercicio del gasto autorizado en el PEF o por la SHCP.

Respecto del Padrón Nacional de Medios de Comunicación, la minuta sólo otorga la facultad de administrarlo a la SEGOB, pero no señala criterios para aceptar o rechazar el registro de empresas, mecanismos para sancionarlas o eliminarlas del padrón, ni permite identificar cuáles son beneficiarias mayoritarias de los contratos para campañas de comunicación social.

Las estrategias, programas anuales y campañas de comunicación social tampoco establecen mecanismos de evaluación de sus objetivos que permitan hacer ajustes para promover la efectividad del gasto. Aunque se establecen criterios de relación entre atribuciones, recursos, medios y objetivos (art. 26), omite incluir el requisito de mediciones objetivas y públicas, evaluaciones independientes y mecanismos de control para replantear campañas de comunicación social propuestas por los Entes Públicos.

El artículo 43 relativo a la información que deberá remitir anualmente la SEGOB a la Cámara de Diputados enuncia únicamente el tema de “las fórmulas, modalidades y reglas para la asignación de tiempos oficiales”, un aspecto sustantivo sobre el que debería profundizar dada su relevancia para garantizar que la contratación de espacios en medios de comunicación se realice bajo criterios explícitos y transparentes.

La minuta regula también a gobiernos locales, órganos autónomos constitucionales, al Congreso de la Unión y al Poder Judicial, especialmente en lo relativo a la distribución de los tiempos del Estado. En ello, es prudente preguntar qué tipo de campañas de comunicación social pueden difundir estas instancias, pues abre la posibilidad a difundir temas de derechos de los ciudadanos y acceso a servicios que pueden implicar la promoción de resultados. La iniciativa delega en contralorías y auditorías estatales las infracciones de gobiernos locales, dado que no se prevén sanciones concretas, la legislación estatal fungiría como supletoria, lo que genera cuestionamientos sobre si existen provisiones suficientes para cumplir con los objetivos Constitucionales de racionalidad, eficiencia, eficacia y neutralidad.

Finalmente, el primer transitorio de la minuta señala que la ley entraría en vigor hasta el primero de enero de 2019, sin una justificación clara sobre la lógica que subyace dicha fecha.

## 5. Reflexiones finales

En suma, la minuta presentada no necesariamente cumple a cabalidad con los objetivos que se plantearon en la Constitución, pues no prevé el cumplimiento del mandato de la SCJN sobre proteger el derecho a la libertad de expresión, reducir la discrecionalidad en el gasto comunicación social y, con ello, el posible control de los contenidos editoriales. El diseño actual favorece que siga existiendo un gasto dirigido a medios preponderantes y no incentiva la competencia. Si bien la minuta alude a algunos de los principios identificados por el Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH sólo lo hace superficialmente y no elimina los espacios de discrecionalidad que dieron origen al amparo promovido por *Artículo 19*.

Adicionalmente, no se identifican provisiones suficientes para reducir la discrecionalidad en el ejercicio del gasto en comunicación social, por tanto, es probable que sigan existiendo ampliaciones presupuestales fuera de lo previsto en el PEF, pues no hay sanciones específicas para servidores públicos o medios de comunicación. Las medidas regulatorias se enfocan en los procesos posteriores a la contratación de campañas de comunicación social.

A la luz de lo discutido, se recomienda revisar la vinculación con los principios sobre publicidad oficial emitidos por la CIDH y el estudio de fondo de la sentencia en respuesta al Amparo 1359/2015 de la Primera Sala de la SCJN con el fin de fortalecer los cambios que el Senado de la República proponga como Cámara revisora.

## Referencias

1. 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. Disponible en: [http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3890/reporte\\_56\\_210318\\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3890/reporte_56_210318_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
2. Minuta de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, Poder Legislativo Federal, Gaceta Parlamentaria, 12 de abril de 2018, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-12-1/assets/documentos/Minuta\\_LGCS.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-12-1/assets/documentos/Minuta_LGCS.pdf).
3. 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>.
4. Núñez González, L. (2017), Presupuesto de Egresos ficticio, Nexos, abril, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31991>