Proyecto de Ley N° 4258/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

La congresista de la República, **Alejandra Aramayo Gaona**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
30 ABR 2019
RECIBIDO
Firma ____ Hora 11:07 A

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la publicidad que corresponde al Estado peruano con la finalidad de establecer un régimen jurídico en todos los niveles de gobierno, estableciendo mecanismos de contratación, las medidas de control y transparencia, y sus objetivos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación de la Ley

La presente ley es de aplicación para las entidades señaladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 3. Principios

Son principios de la presente norma los siguientes:

a) Transparencia. Es un atributo de la actividad pública que permite el acceso a la información sobre las diferentes acciones que adopta el Estado y que repercute directamente en el interés común.
b) Cobertura: Las acciones, actividades, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales se realizan a nivel nacional, regional y local, buscando alcanzar el objetivo según corresponda.

335047.ATD

c) Legalidad: Respeto irrestricto de los valores y principios de nuestra Constitución Política del Perú y del orden jurídico de nuestro Estado.
d) Razonabilidad: proporcionalidad en el uso del gasto público en publicidad estatal con las acciones que serán materia de publicación.
e) Descentralización: es la desconcentración de la gestión en los diferentes niveles de gobierno a fin de mejorar y acercar más a la población los servicios a cargo del Estado.
f) Probidad: Respeto a los valores, la moral, la integridad de los ciudadanos y del patrimonio del Estado, desechando todo provecho o ventaja personal o de grupo de la autoridad o funcionario.
g) Eficiencia: Dirigido a lograr los fines, metas y objetivos propuestos en las acciones, actividades, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales, utilizando racional y adecuadamente los recursos públicos.
h) Neutralidad: Diseñada con absoluta imparcialidad política, ideológica, religiosa, social, económica o de cualquier otra índole.
i) Veracidad: Las acciones, actividades, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales se realizan bajo el principio de la realidad y autenticidad contribuyendo al esclarecimiento de hechos de interés público o beneficio del ciudadano.
j) Interculturalidad: Diseñada para la inclusión de mensajes en las distintas lenguas originarias o nativas del país, atendiendo los usos y costumbres de la circunscripción en la cual se difunden, con la finalidad de lograr los objetivos propuestos.
k) Profesionalización: Es un proceso por el cual se fortalecen las habilidades y capacidades de las personas a fin de hacerlas más competitivas en términos de profesión u oficio.

Artículo 4. Glosario de Términos

a. Publicidad Estatal: Es el aviso que contrata el Estado y debe estar contenido un Plan Nacional de Comunicación.
b. Plan Nacional de Comunicación: Es un instrumento de gestión que concentra toda la demanda sectorial de comunicaciones con vigencia anual, aprobado por el sector competente y refrendado por la Presidencia de Consejo de Ministros, con una previsión presupuestal aprobada por la Ley del Presupuesto para el Sector Público del Año Fiscal en curso.
c. Plan Regional de Comunicación: Es un instrumento de gestión que concentra la demanda sectorial de comunicaciones que no superará un límite permisible de acuerdo a Ley de Contrataciones con el Estado y deberá ser aprobado por el Consejo Regional en el caso de los

Gobiernos Regionales. En el caso de los Gobiernos Locales, se considerarán los mismos parámetros establecidos en el presente inciso.

d. Tarifa: Precio fijo establecido por la prestación de un servicio.
e. Tarifa Plana: Es el costo que establecen los medios de comunicación a menor valor o valor análogo a la publicidad que contrata con el sector privado, en atención al estado de necesidad y urgencia que requiere sus servicios durante le declaratoria de estado de emergencia.
f. Centrales de Medios de Comunicación: Empresas privadas especializadas para el desarrollo de estrategias de comunicación, integradas por profesionales de diversas especialidades que se rigen por sus respectivas leyes para el ejercicio de la actividad profesional.
g. Medios Digitales: Son todos los medios que están codificados en formatos legibles por máquina. Se pueden crear, visualizar, distribuir, modificar y preservar en dispositivos electrónicos digitales. Los ejemplos de medios digitales incluyen software, imágenes digitales, video digital, páginas web y sitios web, incluyendo redes sociales, datos y bases de datos, audio digital, como MP3 y libros electrónicos.
h. Asociación de Medios de Comunicación: Son asociaciones conformadas por propietarios de medios de comunicación que operan principalmente en las provincias del país con estándares análogos a las centrales de medios para ofrecer servicios de publicidad y difusión al Estado y a particulares. Están inscritas ante los Registros Públicos y con las autorizaciones tributarias correspondientes.
i. Lista de proveedores: Es la lista conformada por las Centrales de Medios, las Asociaciones de Medios, los Medios Digitales, los medios de comunicaciones estatales, y otros análogos que cumplan con los requisitos, fines y objetivos de la presente ley.

Artículo 5. Mecanismos de contratación de publicidad

El Estado puede contratar a través de dos mecanismos de contratación de publicidad:

a) Centrales de Medios de Comunicación.
b) Asociación de Medios de Comunicación.

Artículo 6 Criterios para la contratación de la publicidad estatal

La contratación de la publicidad estatal se realizará con estándares análogos a los contratos que realizan los medios de comunicación con las empresas privadas. Excepcionalmente, durante las declaratorias de emergencia se exoneran de este proceso para la contratación de servicios de publicidad, en cuyo efecto entrará en vigor la tarifa plana.

Las centrales de medios y los medios de comunicación promoverán que el porcentaje de comisiones por intermediación en los procesos de contratación de la publicidad estatal sean análogas a las establecidas para otras actividades sujetas a comisiones.

Artículo 7. Medios de comunicación a contratar

Los medios de comunicación podrán registraste a través de una lista de proveedores que posean los siguientes requisitos:

a. Licencia de funcionamiento
b. No tener deuda vigente ante el Estado. En caso de tener deuda, el reglamento definirá el porcentaje del valor total de la publicidad destinada al pago de la deuda total que poseen los medios de comunicación con el Estado. Este pago se realizará a través de las retenciones ante la Superentendía Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) por conceptos de tributos, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) por conceptos de canon y otros. La SUNAT deberá transparentar todas las deudas impugnadas y consentidas en atención al principio de transparencia.
c. Están contenidos en el presente artículo los medios de comunicación digitales, canales o plataformas virtuales, para lo cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones desarrollará un Registro Nacional de los mismos con el concurso de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), estableciendo mecanismos de cobertura, calidad y estándares de protección a la intimidad y otros derechos conexos.
d. Los medios de comunicación estatal están contenidos en la lista de proveedores del Estado y son parte de la oferta publicitaria.

Artículo 8. Uso de los medios digitales y canales electrónicos

En aplicación del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades públicas utilizan sus canales electrónicos como medios digitales y páginas web, cuentas oficiales en las redes sociales, a fin de hacer de conocimiento la notificación, edictos, autos, resolución, comunicados y avisos; aplicando así el principio de eficiencia establecido en la presente ley.

Las entidades públicas adecuan sus textos únicos de procedimientos administrativos a lo dispuesto en la presente ley, en el plazo que establezca el reglamento de la presente ley.

Los mecanismos de adecuación deben estar orientados a promover un Estado eficiente y el uso racional de los recursos para la publicidad estatal.

Artículo 9. Prohibiciones Generales

De contratar publicidad estatal haciendo uso de recursos presupuestarios destinados a otros fines; así como de contratar publicidad estatal que no cumpla con los fines institucionales o los establecidos en la presente ley.

Artículo 10. Plan de Monitoreo

El Plan de Monitoreo vincula las demandas publicitarias del siguiente año con criterios de eficiencia, eficacia y pertinencia de la contratación de publicidad que permite cuantificar el logro de los objetivos comunicacionales de la entidad que contrata.

Artículo 11. Acciones de control

La Contraloría General de la República acompañará el proceso de adquisición difusión y monitoreo de la publicidad estatal, excepcionalmente se desarrollarán mecanismos de control concurrente.

En el caso de los avisos judiciales, los medios impresos interesados en la publicación de avisos judiciales deberán inscribirse en la oficina competente de cada Distrito Judicial, el cual contará con un padrón que debe contener el detalle del número mínimo de avisos a publicar y la respectiva frecuencia.

El Poder Judicial desarrollará mecanismos para desconcentrar el aviso judicial generando criterios de competitividad y razonabilidad por el costo de los avisos que se publica de tal forma que los avisos judiciales lleguen a la mayor cantidad de justiciables.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA: Reglamentación

La presente Ley será reglamentada en el plazo de 60 días de entrada en vigencia.

SEGUNDA. Normas aplicables

Es de aplicación lo establecido en el Decreto Legislativo 1044, Decreto legislativo que aprueba la Ley de represión de la Competencia desleal, así como la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en lo que fuera pertinente.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

ÚNICA: Deróguese la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal y la Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano.

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Congresista de la República

Carlos Tubino Aries Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 03 de MAYO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4258 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.-

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS[1]

1.1. Consideraciones generales

La Constitución Política del Perú, reconoce que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado´; asimismo, reconoce que "toda persona tiene derecho a la libertad de información, opinión, |expresión y difusión mediante la palabra oral, escrita o la imagen por cualquier medio de comunicación sin previa autorización ni censura, ni impedimento alguno"[2]. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos por su sola condición de tal.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, tratado internacional con carácter vinculante de alcance global, establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera[3].

En el plano regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, lo que se extiende a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera, ejerciéndose de modo oral, escrito o en cualquier forma artística y utilizando para ello cualquier procedimiento[4].

---

[1] La elaboración de la presente propuesta legislativa ha tomado en cuenta los alcances, propuestas y opiniones planteados por los diferentes representantes del sector durante los debates en la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, con el objeto de incorporar un nuevo texto (o que la complemente) a los avances realizados, planteando que el uso de los recursos públicos en publicad estatal sean proporcionales, razonables y descentralizados que garanticen el acceso a la información de todos los ciudadanos.
[2] Artículo 01 y artículo 2, numeral 4 de la Constitución Política del Perú
[3] Artículo 19, PIDCP, ONU.
[4] Artículo 13, CADH, OEA.

En esa línea, el Estado tiene la tarea de promover y adoptar medidas contundentes para asumir su deber de garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas, no solo absteniéndose de realizar acciones de intromisión en el ejercicio de las libertades fundamentales de las personas, sino también buscando límites sobre el ejercicio abusivo de derechos por las propias personas en desmedro de otras, pero en especial de aquellas quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, es imperativo para los Estados, pues el ejercicio de estos derechos como la libertad de expresión, opinión e información son la base para la consecución de la dignidad humana.

"El derecho a la libertad de expresión es considerado por la comunidad internacional como un derecho primario y base fundamental de todos los derechos humanos. Así pues, la primera manifestación de la vida es la expresión del pensamiento, que ha sido la gran constructora de las ideologías y sistemas políticos que imperan en el mundo". Asimismo, "el derecho a la información del ciudadano tiene una connotación trascendental cuando el objeto de dicha información son los asuntos públicos del Estado que, en esencia, tienen una incidencia inmediata en los ciudadanos. En la medida en que los asuntos públicos del Estado se resuelven en beneficio de las mayorías, en esa misma medida los gobernantes estarán cumpliendo de manera correcta el mandato popular".[5]

1.2. La dimensión individual y colectiva del derecho a la libertad de expresión e información

La libertad de expresión —dentro de los parámetros desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos—, manifiesta una dimensión individual y otra colectiva. En el primero de los casos, toda persona tiene derecho de emitir opinión o pensamiento de manera libre y espontánea; mientras en la dimensión

[5] UNESCO. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. 2004. Pag.10

colectiva la sociedad tiene el derecho a recibir información, a conocer las ideas y opiniones de las personas, por lo que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el plano individual debe ser consciente y responsable a fin de que las personas que la reciban (en el plano colectivo) puedan incluso crearse juicios de valor consistentes y consecuentes. Ello redunda en la imperante necesidad de recurrir a un ejercicio legítimo de nuestros derechos, en armonía y conexión con el resto de los derechos fundamentales, que contribuyan a la consecución del fin supremo de los derechos humanos, que no es sino la dignidad humana.

En ese orden, el Tribunal Constitucional también ha observado que "la libertad de información no solo tiene una dimensión individual, sino también una dimensión colectiva o social, lo que implica que la sociedad, en su conjunto, tiene el derecho a recibir información. En efecto, el desarrollo de la "opinión pública"— expresión que hace referencia al fenómeno social que se materializa a través del conjunto de opiniones y creencias de la comunidad— requiere de fuentes de información que se divulguen libremente, a fin que puedan llegar al conjunto de la sociedad. En ese sentido, es evidente que a la forjación de una opinión pública libre antecede, de manera necesaria, la presencia de distinta clase de información, a fin que, mediante su contraste, sea posible una decisión más elaborada"[6].

El derecho a la libertad de expresión e información, al igual que el resto de los derechos humanos, no es un derecho "absoluto", por lo que en ciertos parámetros en los que se ejerce debe guardar armonía con los alcances de los derechos al honor, la buena reputación, imagen personal, integridad y dignidad de las personas, y afirmando siempre su utilidad pública y cumplan con ese rol colectivo o social. En esa medida, los medios de comunicación son *per se* las entidades más idóneas para cumplir con esos fines, por lo que la información difundida debe ser de interés público y no colisionar otros derechos fundamentales de las personas.

[6] Tribunal Constitucional: Exp. N°. 0012-2018-AI/TC y 0013-2018-AI/TC. fundamento 103.

1.3. Perspectiva de la libertad de expresión e información desde el Tribunal Constitucional

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha desarrollado la tesis de que la libertad de información implica el derecho de buscar o acceder a la información, que no sólo protege el derecho subjetivo de ser informado o de acceder a las fuentes de información, sino, al mismo tiempo, garantiza el derecho colectivo de ser informados, en forma veraz e imparcial (EXP. No. 0905-200 1-AA/ TC).

Asimismo, el Tribunal Constitucional, de manera abundante ha precisado que con la libertad de expresión se garantiza la difusión del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir; mientras que con la libertad de información se garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la *información veraz* (EXP. No. 0905-200 1-AA/ TC). Así, el derecho a la información implica, por un lado, es la facultad de toda persona para informarse de todo tipo de sucesos; y por otro, la facultad de transmitir determinada información a través de los medios que considere pertinentes no siendo el objetivo final de esta libertad, otra que la *información veraz* (EXP 249-2010.PA/TC).

En esa medida el TC ha reiterado que el derecho de expresar nuestras opiniones, de reproducir y circular información, crear corrientes de opinión o exponer nuestras propias ideas es indispensable para el fortalecimiento, consolidación y preservación de los regímenes democráticos. Sin embargo, el ejercicio de nuestros derechos fundamentales deben ser conexos, indisolubles y esenciales a fin de lograr una convivencia social armoniosa, donde el ejercicio de un derecho fundamental abra el espacio para el ejercicio nuestros derechos y de los otros; siendo entonces, que la formación de opiniones, información y expresión sobre los asuntos públicos deban ser responsables, conscientes y, sobre todo, ponderados como parte del ejercicio legítimo de nuestros derechos fundamentales.

En simple, el TC ha concluido que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información deben ejercerse en un contexto de derechos conexos e

interdependientes, donde el deber moral y legal es que la información que se emite o difunde debe ser veraz, por parte de quienes ejercen este derecho. A ello podemos sumar, para los alcances de nuestra propuesta legislativa que la información que se difunde con fondos públicos debe cubrir un interés común (totalmente necesario y legítimo), que contribuya en la población a estar informado de manera transparente sobre las acciones que el Estado adopta para satisfacer las necesidades públicas (prestacionales en gran medida).

En esa medida, el TC ha precisado en la sentencia recaída sobre los Exp. N°. 0012-2018-AI/TC y 0013-2018-AI/TC que la publicidad estatal institucional, entonces, es diferenciable de la publicidad comercial por la finalidad perseguida. La publicidad comercial tiene una finalidad que, en última, instancia está vinculada a la captación de usuarios o consumidores. En contraste, la publicidad estatal institucional tiene por finalidad promover e informar respecto de conductas de relevancia para la sociedad. Permite en consecuencia, que la ciudadanía se encuentre al tanto de las bondades y deficiencias de las políticas de Estado, ya que la información difundida otorga la posibilidad de fiscalizar tanto las propuestas como las soluciones adoptadas por las altas autoridades"[7].

1.4. La exigencia a una información objetiva

"La libertad de expresión se va convirtiendo en una necesidad social intangible e imprescindible para el ser humano, el Estado, los medios de comunicación social y los profesionales del periodismo y de la comunicación social se convierten en sus principales responsables y garantes, sobre todo en lo referente al derecho que tiene todo ciudadano a estar informado"[8]. Añadimos algo puntual: esta objetividad debe expresarse a través de la difusión de información veraz, tal como el TC lo ha precisado en reiteradas sentencias.

El ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, información u opinión cumplen un rol fundamental en la sociedad cuando estas son de utilidad pública

[7] Tribunal Constitucional: Exp. N°. 0012-2018-AI/TC y 0013-2018-AI/TC. Fundamento 82:
[8] Ibid, pag. 14.

y contribuyen al plano colectivo de estos derechos, pero sin afectar los espacios privados de las personas sin importar si estas son públicas o no. La información debe primar por su utilidad pública, la promoción de los derechos fundamentales, la difusión de una cultura de valores y una sociedad libre de violencia contra las mujeres y los grupos vulnerables, etc.

"El derecho de acceso del ciudadano a la información pública del Estado, reside en la exigencia ciudadana de que su derecho a la información y a la comunicación deba responder a una auténtica democratización, y no debe perder su sentido objetivo en el sentido de que este derecho pueda estar al alcance de todo ciudadano sin distinción de raza, credo, nacionalidad o condición social"[9].

1.5. La transparencia de la información

Según la UNESCO, "la búsqueda y recepción de informaciones por parte de los ciudadanos sobre las actividades de los Estados o Gobiernos persigue, como objetivo básico, lograr la transparencia democrática y el control sobre el mandato colectivo que el pueblo soberano otorga al gobernante electo mediante el voto universal. De igual forma, el acceso libre a la información pública también pretende que la información y el conocimiento puedan estar al alcance de todos los ciudadanos sin discriminación"[10]. Asimismo, permite que las personas pueden tener un acceso oportuno e informado de las prioridades que el Estado atiene y de las necesidades que deben ser atendidas a fin de asegurar el acceso a los servicios básicos.

La transparencia en la información permitirá en última cuenta que la población pueda estar bien informada y como tal empoderada para fiscalizar los recursos públicos o realizar los seguimientos y la trazabilidad de los recursos públicos a fin de medir y emitir una opinión objetiva como respuesta (a la vez) de la

[9] Ibid. Pag. 20.
[10] UNESCO. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. 2004. Pag.14

información objetiva que comparte el Estado a través de los medios de comunicación.

1.6. Gastos en publicidad estatal en medios privados

En la sentencia del expediente Exp. 0012-2018-AI/TC y 0013-2018-AI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que no existe un derecho fundamental de los medios privados a recibir financiamiento por parte del Estado, pero que la prohibición de contratar con el Estado no debe ser proporcional, pues esta afectaría a la libertad de empresa y contratación que el Estado reconoce como base de la economía nacional, y no puede ser considerada de por sí un acto ilícito.

El TC en su fundamento 83 precisa que "la publicidad institucional se orienta a la realización del bien común. Para ello, tanto la función informativa como la persuasiva son importantes. Y es que la realización del bien común requiere que la información transmitida contenga efectivamente elementos dirigidos a la consecución de tal fin, y la información sea divulgada de manera que busque la mayor persuasión posible".

En ese mismo orden, en su fundamento 84, incorpora un punto muy importante en la medida de precisar que la publicidad estatal institucional no debe ser concebida como una posibilidad para que las autoridades que ejercen los principales cargos públicos puedan realizar propaganda política. En efecto, no debe confundirse la idea de informar a la sociedad con la de influenciarla y determinarla a apoyar a la autoridad en el cargo. En ese sentido, queda claro que el objeto de la publicidad estatal en los medios privados o públicos es cubrir el interés público.

En ese sentido, la publicidad estatal en los medios privados debe ser medible con resultados, proporcional con el uso de los fondos públicos y la satisfacción de las necesidades de la población, razonable con las prioridades del país y transparente.

Sin embargo, el siguiente cuadro muestra una realidad preocupante, en el sentido de que el Estado invierte más de un millón de soles al día en publicidad estatal. Esta cifra es a simple vista, ni proporcional ni razonable, y pone en duda el interés público, considerando que las prioridades del Estado deben estar orientadas a solucionar los principales problemas que impiden a gran parte de la población el acceso a los servicios prestaciones que el Estado está obligado a garantizar, como el acceso a la educación, la salud, la alimentación, infraestructura, vivienda, trabajo, etc.

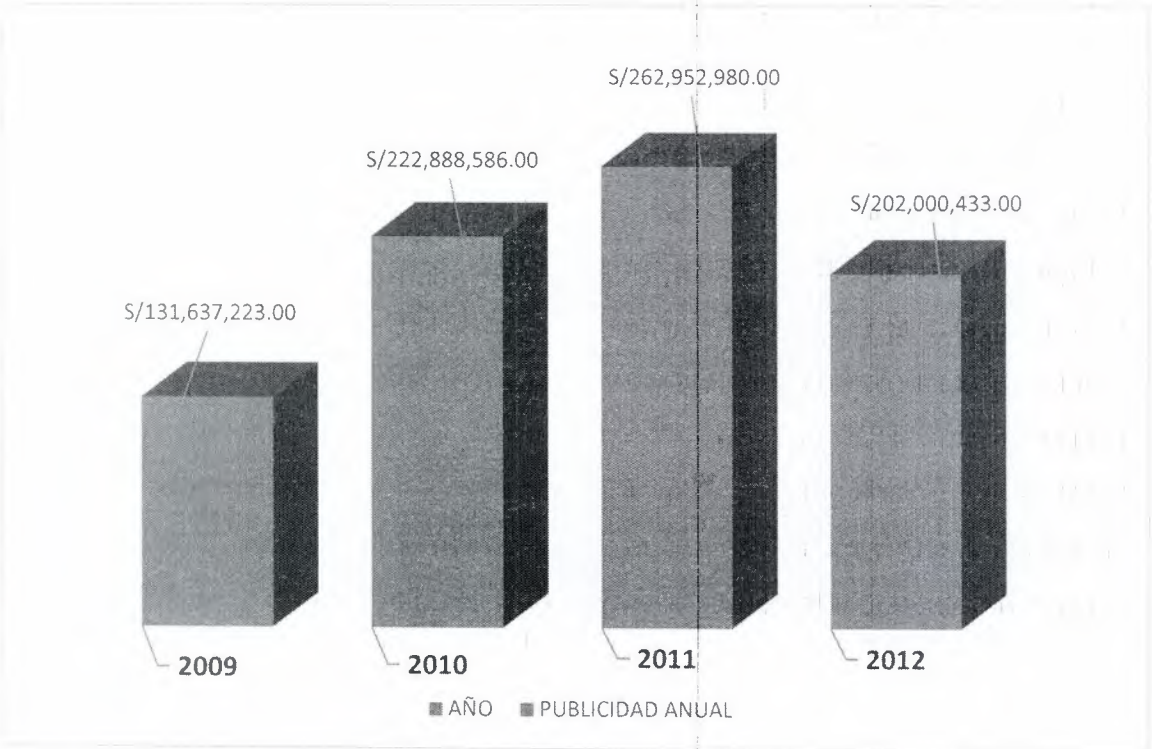
El siguiente cuadro muestra cifras contundentes del gasto estatal en los servicios de publicidad y que solo en los úlitmos 10 años el Estado ha gastado un monto que se aproxima a los 3 mil millones de soles. Un monto de lejos desproporcionado ante las necesidades insatisfechas de carácter prestacional que demanda la población los 365 días del año. Esto nos lleva a revaluar y ponderar si el acceso a la información ha superado las necesidades insatisfechas, lo que nos lleva —a su vez— a planificar gastos razonables que tengan como resultado cifras objetivas de satisfacción de necesidades.

Año	1. Servicio de publicidad		2. Otros servicios de publicidad y difusión		3. Servicios de imagen institucional		Total gasto en publicidad anual
2009	36.37%	47,872,843	55.55%	73,125,282	8.08%	10,639,098	131,637,223
2010	41.74%	93,031,901	45.49%	101,399,967	12.77%	28,456,718	222,888,586
2011	37.18%	97,773,665	58.56%	153,975,763	4.26%	11,203,552	262,952,980
2012	49.98%	100,952,363	43.60%	88,062,713	6.43%	12,985,357	202,000,433
2013	56.01%	166,754,616	39.46%	117,491,075	4.53%	13,481,163	297,726,854
2014	55.66%	186,586,953	40.12%	134,500,843	4.21%	14,119,583	335,207,379
2015	61.27%	216,366,377	33.00%	116,530,759	5.72%	20,214,027	353,111,163
2016	52.14%	197,834,700	44.66%	169,448,847	3.20%	12,125,476	379,409,023
2017	54.84%	153,461,429	40.80%	114,162,089	4.36%	12,186,440	279,809,958
2018	54.75%	153,326,961	41.13%	115,173,295	4.12%	11,540,330	280,040,586
Por categoría	**51.51%**	**1,413,961,808**	**43.13%**	**1,183,870,633**	**5.35%**	**146,951,744**	**2,744,784,185**

Fuente: Elaboración, Tribunal Constitucional.

En los siguientes cuadros también graficamos para mayor ilustración la comparación de gastos en publicidad estatal disgreagado por años, lo que nos permite evidenciar que entre los años 2013 y 2016 los gastos en publicidad estatal fueron mayores a comparación de años anteriores. Asimismo, la constante del gasto en publicidad estatal es superior a los 250 millones anuales.

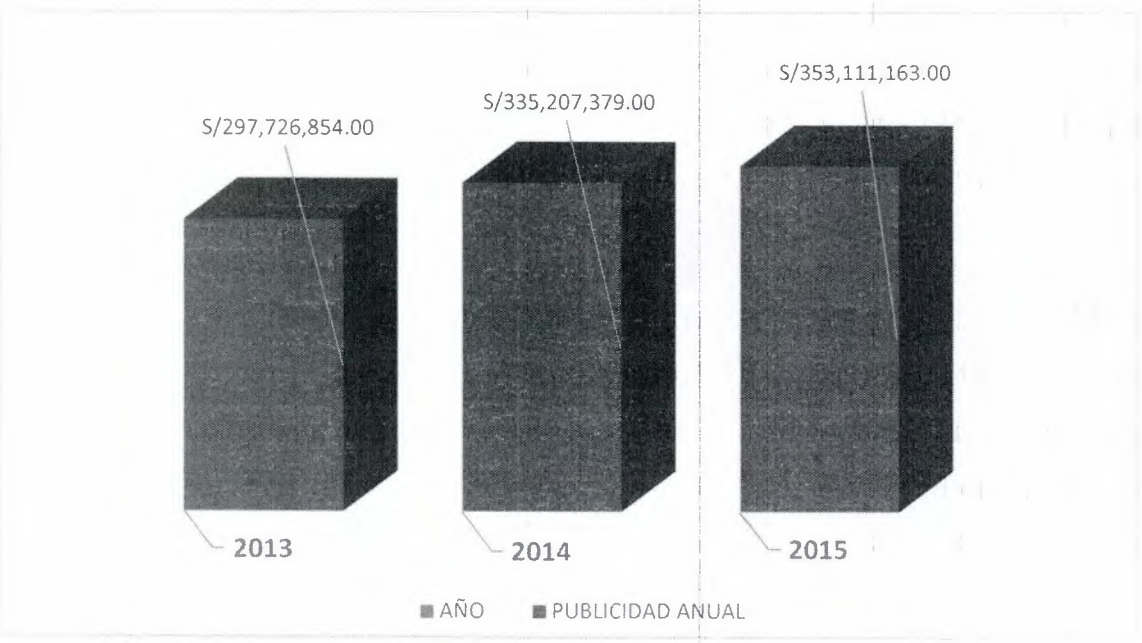
Estas cifras, sin duda, deben requieren ser planfiiados y presupuestados cuidadosamente en un Plan de Comunicaciones Estratégico Anual, que muestre con claridad y objetividad los resultados a favor a de la población de estas cuantiosas inversiones; es decir, cuáles son los impactos en la poblacion objetiva los gastos en publicidad,¿se tienen resultados medibles? y si ellos van de la mano en la lucha contra la pobreza, la informalidad, el desempleo, la inseguridad ciudadana, la lucha contra la violencia contra las mujeres, la contaminación ambiental por actividades extractivas informales e ilegales, y entre otros, problemática que en gran medida afecta a las zonas rurales y más alejados del país, por lo que la descentralización de la publicidad estatal debe ser integral



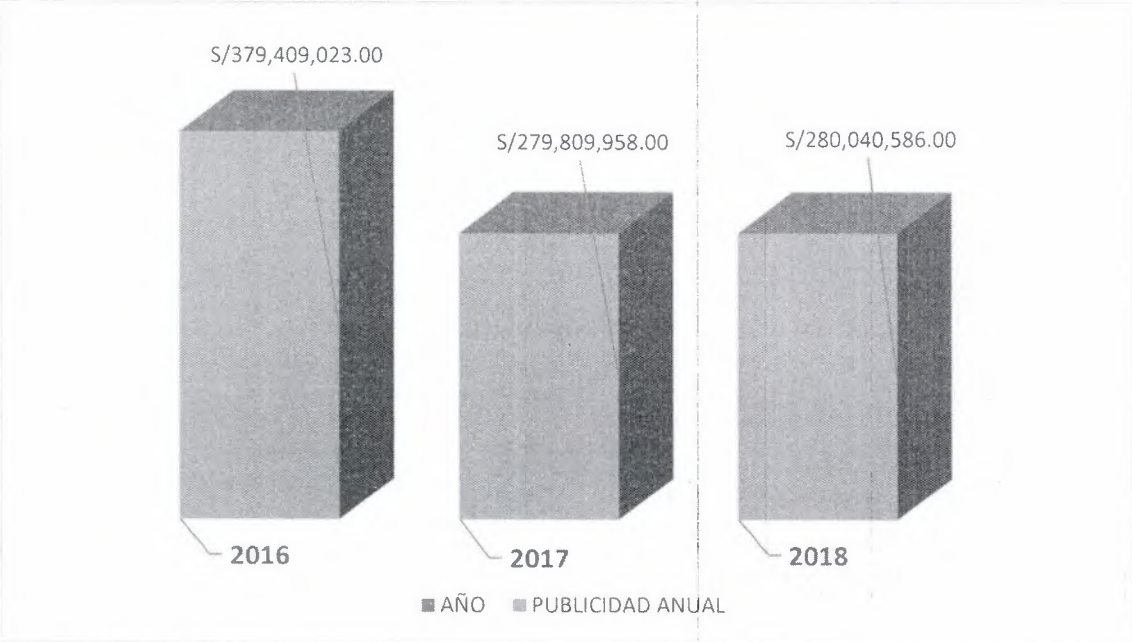
Fuente de elaboración propia.

La constante de los gastos en publicidad estatal superan ampliamene los 200 millones anuales, así como existe una progresividad en el incremento de los montos. Sin embargo, en los años posteriores el incremento en gastos de publicidad estatal han sido superiores a los 300 millones, lo que nos lleva a plentear una cuestión muy simple de cuál ha sido la necesidad de incorporar más 100 millones de soles anuales y los beneficios e impactos que ello ha significado en el plano público. Es progresividad, además, supera ampliamente el gasto del millón de soles por día, lo cual resulta ser desproporcional a las necesidades que deben ser realmente priorizados en el país.

Por ejemplo, de acuerdo a una publicación realizada por el diario La República en el Gobierno del ex presidente Alan García (2006-2011) se gastaron S/ 413 millones de soles; mientras en el gobierno del ex presidente Ollanta Humala (2011-2016) se llegó a gastar S/ 881 millones de soles, y solo en el un año de gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczinsky se gató S/ 350 millones de soles.



Fuente de elaboración propia.



Fuente de elaboración propia.

1.7. La descentralización de la publicidad estatal

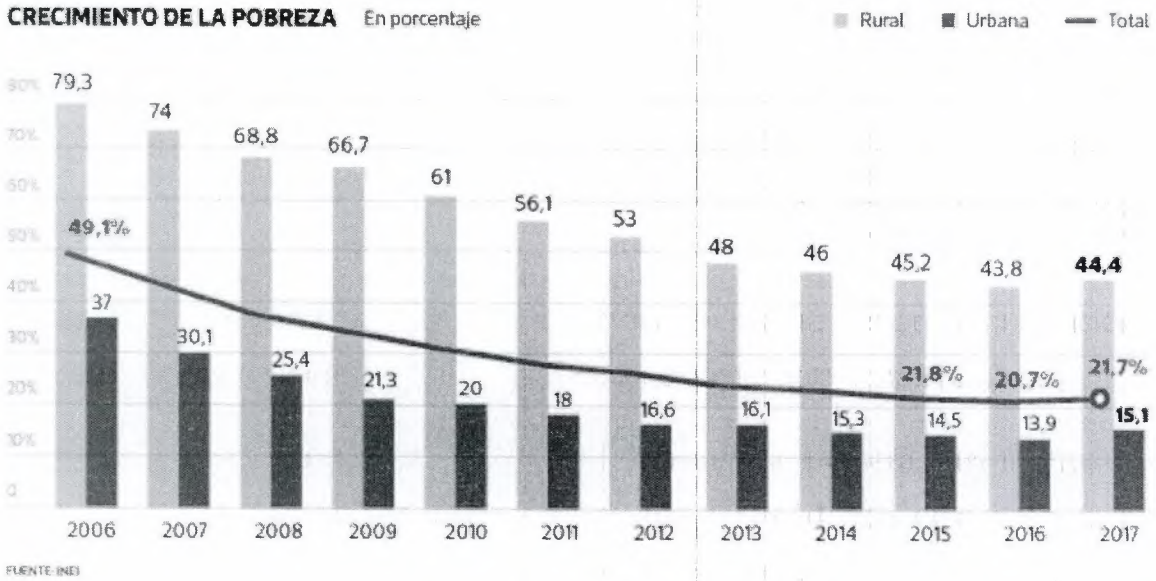
La conglomeración de la publicidad estatal en los medios de comunicación y las centrales de medios que abaracan gran parte de las actividades, programas y proyectos que el Estado difunde ha significado que los medios locales del país (en las provincias y distritos) no sean parte de esta cadena informativa, aún cuando el objetivo de informar esté dirigido a la población más alejada del país a dónde, por ejemplo, basicamente van digidos los programas sociales que el Estado entrega o el acceso a los servicios prestacionales que la población rural demanda, pues según el INEI la pobreza pasó de 20,7% al 21,7% en el 2017.

En ese sentido, en áreas rurales, la pobreza subió a 44,4% (0,6 puntos más que en el 2016), mientras en las urbanas el incremento fue de 1,2 puntos porcentuales, con lo que esta condición afectó al 15,1% de la población[11]. Esto

[11] Fuente: https://elcomercio.pe/economia/peru/pobreza-peru-sube-primera-vez-milenio-noticia-514460, última visita 11-04-2019.

conlleva a repensar en la necesidad de fortalecer los medios de comunicación locales los cuales se encuentran más próximos a las poblaciones rurales.

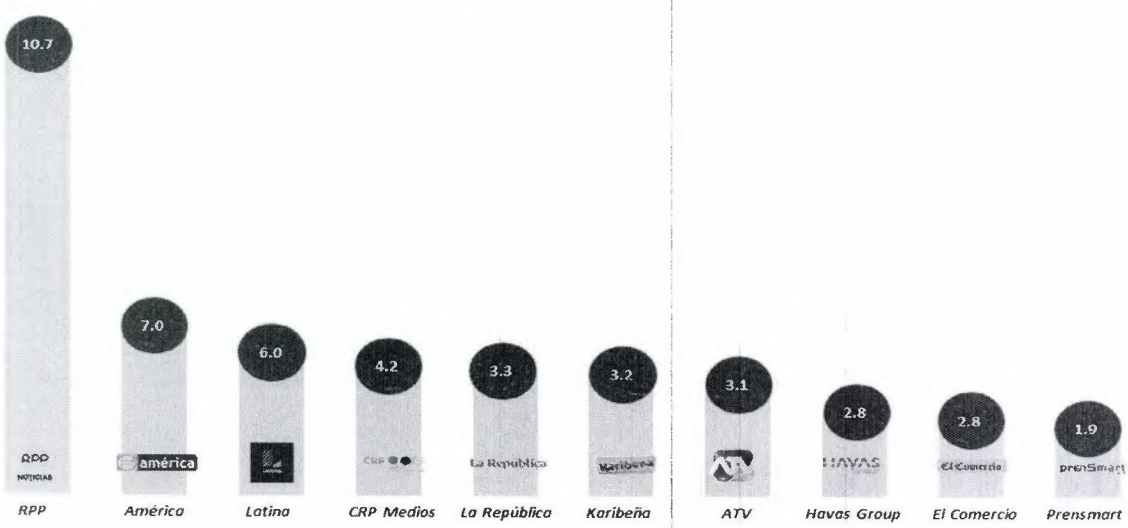
El siguiente cuadro elaborado por el INEI, muestra de manera muy ilustrativa cómo afecta la pobreza en las zonas rurales, y en donde el acceso a la información es limitado por los medios de comunicación.



El proceso de descentralización que el Estado impulsa por mandato constitucional debe ser integral; sin embargo, este proceso se ha visto truncado en gran medida por la lenta transferencia de funciones a los gobiernos regionales y la poca capacidad de estos para resolver los problemas de la administración pública, plagado— en muchos casos— de corrupción e ineficiencia. Sin embargo, la descentralización de la publicidad estatal en los medios de comunicación local tampoco ha avanzado. Si tomamos como referencia el siguiente cuadro, podemos observar que el gran conglomerado de la publicidad estatal está centralizado en los principales medios de comunicación que se encuentran en la ciudad de Lima, cuando los verdaderos problemas y necesidades de acceso a la información son locales.

Medios en los que el estado más publicitó

Expresado en millones de soles para el periodo enero – septiembre 2017



En ese sentido, una nueva ley de publicidad estatal debe ser más descentralizado y participativo con los medios de comunicación locales, pues en la práctica, los medios de comunicación local son ajenos a la presencia del Estado, o si llega en algún momento están sujetos a comisiones por las centrales de medio.

7.8. Fundamentos de la propuesta

La presente propuesta legislativa desarrolla una iniciativa que se condice con las necesidades actuales de descentralizar, transparentar, planificar y monitorear los gastos de publicidad estatal en nuestro país. Para ello se plantea que los recursos públicos destinados para la publicidad estatal deben ser razonables y proporcionales, y que respondan a una auténtica necesidad de cumplir objetivos nacionales a los cuales el Estado está orientado.

En ese orden, los principios rectores que rigen la publicidad estatal deben concentrarse básicamente en descentralizar el gasto de publicidad estatal en los medios de comunicación locales, se implementen medidas estandarizadas para transparentar estos gatos, se implementen medidas para una correcta y oportuna fiscalización de los recursos destinados y el cumplimiento de metas, y

que los recursos destinados sean previamente planificados, presupuestados y aprobados con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y pertinencia.

Asimismo, ordenar y formalizar a los centrales de medios promoviendo la conformación de asociaciones de medios de comunicación descentralizados conformados por empresas y profesionales habilitados y certificados, que generen mayor competitividad. En ese sentido, el Estado deberá implementar medidas dirigidas a crear un registro de las empresas del sector, regulando su habilitación y certificación oportuna. En ese mismo orden, los órganos de control como la Contraloría General de la Republica deberá realizar un acompañamiento y fiscalización de los procesos de contratación, así como la ejecución de los montos destinados para la publicidad estatal, y si bien pueden existir excepciones para los procesos de contratación de estos servicios, por ejemplo, durante los estados de emergencia, ello no implica que el proceso de fiscalización se detenga.

La ejecución de gastos en publicidad, por otra parte, debe partir de un proceso de planificación, ello conlleva a plantear el diseño de un instrumento vinculante que permita prever todos los componentes necesarios para la ejecución del gasto público, esto es, contar con un Plan Integral Comunicacional aprobado por el sector competente y refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, existe la necesidad de implementar planes regionales de comunicación aprobados por los órganos competentes. Ello permitirá que los gobiernos subnacionales puedan plasmar los objetivos estratégicos más cercanos a las necesidades de las poblaciones más alejadas del país.

El proyecto plantea, además, la promoción de los medios digitales, plataformas digitales, canales electrónicos y otros análogos que cumplan con la calidad y cobertura requerida para cumplir con los objetivos nacionales en el sector comunicacional.

II. ANALISIS DEL COSTO BENEFICIO

La presente propuesta está fundada en los principios de razonabilidad, necesidad, pertinencia y proporcionalidad del gasto de los recursos en publicidad

estatal. No dispone irrogar gastos el tesoro público, sino por el contrario busca promover un uso adecuado de los recursos estatales en publicidad, en la medida que, en los últimos, años estos gastos han acumulado montos excesivos en el sector comunicacional que nos empuja a plantear mecanismos de control, medición y transparencia oportunos de los recursos del Estado para cautelar los intereses públicos.

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna disposición constitucional, sino desarrolla el acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión y opinión de las personas reconocidas en la Constitución Política. En ese sentido, y tal como se ha desarrollado en la presente propuesta el derecho de las personas a expresarse e informarse son derechos fundamentales que el Estado debe garantizar, por lo que el ejercicio de estos derechos debe cumplir algunas exigencias como la veracidad y objetividad de los que se expone o informa al público.

Asimismo, tratándose de una norma que busca regular el gasto de los recursos estatales en publicidad de manera razonable, proporcional y necesaria, plantea —sin contravenir disposiciones constitucionales— que estos recursos deban ser estrictamente planificados y aprobados por la autoridad competente.

Finalmente, la presente propuesta plantea derogar la Ley 2887, Ley que regula la publicidad Estatal y la Ley 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado peruano.