Proyecto de Ley N° 4147/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 ABR 2019
RECIBIDO
Firma
Hora 6:45 p

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA PUBLICIDAD ESTATAL SOBRE TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO Y SOCIAL EN SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN EDUCATIVA Y COMUNITARIA

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA PUBLICIDAD ESTATAL SOBRE TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO Y SOCIAL EN SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN EDUCATIVA Y COMUNITARIA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la publicidad estatal que versen sobre temas de interés público y social, prioritariamente en los servicios de radiodifusión educativa y comunitaria, con el fin que se brinde la información útil y necesaria para mejorar la calidad de vida de la población en todo el país.

Artículo 2. De la publicidad estatal en temas de interés público y social en servicios de radiodifusión educativa y comunitaria

El Estado prioriza la publicidad sobre temas y acciones correspondientes a las políticas públicas de interés público y social en los servicios de radiodifusión educativa y comunitaria contemplados en la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión; con énfasis en las campañas informativas referidas a temas de inmunizaciones, emergencia sanitaria, educación, seguridad pública, combate a la anemia y desnutrición, prevención de la violencia, gestión de riesgos de desastres, entre otros.

Para tal fin, las entidades estatales toman en cuenta el alcance de los servicios a los que se refiere el párrafo anterior, así como su trayectoria y formalidad.

320478.ATD

Artículo 3. De la publicidad estatal en casos de desastres

En caso de desastres, así como de movilización y desmovilización por emergencias, los medios de comunicación brindan espacios de publicidad gratuitos mientras dure la situación específica que se afronte.

Artículo 4. Modificación del artículo 6 de la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, incorporando la rendición de cuentas

Modifícase el artículo 6 de la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, en los términos siguientes:

> Artículo 6. Información y transparencia
>
> Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal y presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas de publicidad que han llevado a cabo en el período correspondiente, definiendo los medios de prensa escrita, radial o televisiva propuestos para difundir las campañas y los criterios que orientaron la propuesta.
>
> Las entidades o dependencias deberán informar al órgano del Sistema Nacional de Control en el período correspondiente, las razones por las que contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica. También se acompañará una evaluación de los resultados de la publicidad estatal vía indicadores de desempeño.
>
> **La Presidencia del Consejo de Ministros junto con los Ministerios respectivos, acuden ante el Congreso de la República en setiembre de cada año, antes del debate sobre la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal siguiente; a fin de rendir cuentas sobre la ejecución del presupuesto aprobado para la publicidad estatal, así como el impacto logrado gracias a dicha ejecución, en la mejora de la calidad de vida de la población objetivo.**

Noviembre, 2018.

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

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA – KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...10.....de.....ABRIL.....del 2019....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N°4147 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

...TRANSPORTES Y COMUNICACIONES...

.....

.....

.....

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El primer artículo de nuestra Constitución Política proclama que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Y el artículo 2, establece que toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica, física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece (inciso 1). Así como a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo responsabilidades de ley. Asimismo, nuestra Carta Fundamental dispone que los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural (artículo 14, último párrafo).

En julio del año 2004, se promulgó la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, normando la prestación de los servicios de radiodifusión, sonora o por televisión de señal abierta, así como la gestión y control del espectro radioeléctrico atribuido a dicho servicio. El artículo 9 de la acotada norma, clasifica a los servicios de radiodifusión, en razón de los fines que persiguen y del contenido de su programación, teniendo así:

a) Servicios de Radiodifusión Comercial: definidos como aquellos cuya programación está destinada al entretenimiento y recreación del público, así como a abordar temas informativos, noticiosos y de orientación a la comunidad, dentro del marco de los fines y principios que orientan el servicio.
b) Servicios de Radiodifusión Educativa: definidos como aquellos cuya programación está destinada predominantemente al fomento de la educación, la cultura y el deporte, así como la formación integral de las personas. En sus códigos de ética incluyen los principios y fines de la educación peruana.
c) Radiodifusión Comunitaria: definida como aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional.

El último párrafo de dicho artículo, establece que todos los titulares de servicios de radiodifusión pueden transmitir mensajes publicitarios. Mientras que su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 005-2005-MTC[1], dispone en su artículo 4 que en los

[1] Modificado por Decreto Supremo 015-2018-MTC de 23 de agosto de 2018.

estados de excepción contemplados en la Constitución Política del Perú y declarados conforme a ley, los titulares de autorizaciones otorgan prioridad a la transmisión necesaria para las comunicaciones de los Sistemas de Defensa Nacional y Defensa Civil.

En agosto del año 2006, se promulgó la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, cuyos objetivos son establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión. Así como fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad en prensa escrita, radio y televisión. Norma que, hasta la fecha, no ha sido materia de reglamentación.

La publicidad estatal, entonces, cuenta con una normatividad básica que debe ser mejorada y complementada. Ello ha sido tema de debate en diversas ocasiones, a propósito de las cuales se han presentado distintas iniciativas legislativas que han pretendido evitar el dispendio en tal publicidad y promover su eficiencia y su eficacia a través de la contribución a logros e impactos esperados para mejorar la calidad de vida de la población.

En este sentido, recientemente, el presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Ernesto Blume, emitía las siguientes declaraciones:

> *"Es necesario establecer regulaciones porque la publicidad estatal debe ser una publicidad institucional, debe estar referida a aspectos importantes de interés público. Por ejemplo, el ahorro de energía eléctrica, y la atención a la niñez y vejez desamparada. No se puede habilitar para que una autoridad empiece a promocionarse a título personal o a su partido. Creemos que debe regularse los controles para que sean más estrictos. La contraloría debe poner un especial celo en estos contratos."*[2]

Los servicios de radiodifusión son, sin duda, canales de comunicación de gran importancia. A los que se unen hoy las redes sociales que pueden también ser vías de apoyo para mejorar la calidad de vida de todos. Pero en las zonas más vulnerables y de interés social, las estaciones de radio son el vehículo privilegiado de información para todas las personas.

Al 4 de julio del presente año, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones contaba con las siguientes cifras de estaciones de radio a nivel nacional[3]:

FINALIDAD	TOTAL
COMERCIAL	4 258
COMUNITARIA	48
EDUCATIVA	1 136
TOTAL	5 442

[2] Diario El Comercio, 24 de octubre de 2018.

[3] El sitio web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al 26 de noviembre de 2018, muestra una cifra total de 5 624 estaciones de radio a nivel nacional.

Son estas radioemisoras las que, se propone, deben ser priorizadas y fortalecidas para hacer llegar los mensajes correspondientes al interés público y social. Junto también, a las emisoras audiovisuales locales y regionales que se preocupan por abordar estos temas. Esto porque, como se ha dicho en algunas editoriales:

> *"No se puede meter en un mismo saco a todos los medios de comunicación, grandes, medianos y pequeños (...) porque la publicidad estatal no ha llegado equitativa y democráticamente a las empresas periodísticas (...)"*[4]

Ante esta situación referida al requerimiento de dotar de herramientas de conocimiento a las personas para su protección y promoción, en el mes de julio de este año, nuestro Despacho solicitó información a una serie de Ministerios de Estado a fin de conocer son las campañas de difusión y publicidad correspondientes a políticas públicas, que resultan de mayor necesidad para promover la mejora de la calidad de vida de todos los peruanos y, en especial, a los más vulnerables. Asimismo, se solicitó que dieran a conocer los indicadores relativos a los temas señalados que permitieran apreciar el impacto de tales campañas.

Algunos Ministerios respondieron a nuestra solicitud, a través de los informes que reseñamos a continuación:

1) Ministerio de Educación:[5]

   Campañas aprobadas en el Plan de Estrategia Publicitaria 2018:

   - Buen Inicio del Año Escolar (considerada por el Minedu de utilidad pública porque permite brindar recomendaciones para el proceso de matrícula y el desarrollo del año escolar).
   - Programa Radial La Buena Educación.
   - Actividades del Minedu.
   - Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial y concurso de acceso a cargos directivos de IES y especialistas en educación.
   - Reconocimiento docente y convocatoria al VI Concurso de Buenas Prácticas Docentes.
   - Escuelas que previenen son escuelas seguras (simulacros, entre otros).
   - Preparados ante lluvias e inundaciones para una escuela segura.
   - Preparados ante heladas y friaje para una escuela segura.
   - Escuelas seguras frente al zika, dengue y chikunguya.
   - Programa Educativo Radial – La Escuela del Aire.
   - Campaña contra el acoso escolar.
   - Campaña contra la violencia sexual.
   - Aplicación de la Evaluación Censal de Estudiantes 2018.

[4] Diario Expreso, 25 de junio de 2018.
[5] Oficio 03834-2018-MINEDU/SG, dirigido a nuestro Despacho Congresal, recibido el 20 de agosto de 2018.

2) Ministerio de Salud:[6]

Campañas de comunicación social programadas para el 2018:

- Prevención de la anemia.
- Promoción de la vacunación.
- Prevención y control del dengue.
- Prevención de las IRAS y neumonías.
- Promoción de la salud mental.
- Prevención de la Tuberculosis.

3) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:[7]

Afirma, como primera conclusión de los informes correspondientes a los Programas y órganos de línea a su cargo, lo siguiente:

"La formulación, implementación y desarrollo de las campañas que se presentan en el análisis corresponden a la misión del MIMP como ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y poblaciones vulnerables que diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, desplazadas y migrantes internos, para garantizar el ejercicio de sus derechos y una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz."

Qué duda cabe que estos temas, al lado de la seguridad ciudadana, prevención de accidentes de tránsito, etc.; son de vital importancia para la vida de todos los peruanos. Establecer contrataciones de mensajes a través de los medios de comunicación que se consideren conveniente, es una decisión que debe tomarse con responsabilidad, rindiendo cuentas ante el Congreso de la República acerca de los gastos incurridos y el impacto logrado con los mismos. Pero se requiere, a la vez, promover a los pequeños servicios de radiodifusión que están presentes en las mismas comunidades, como parte de ellas, en todas las regiones. Inclusive, en los distintos distritos de nuestra capital. Para que exista una mayor eficiencia en el gasto y una identificación real con las necesidades de la ciudadanía.

Asimismo, ante la inminente ocurrencia de desastres como los que periódicamente afronta nuestro país, la solidaridad de todos los actores sociales se pone de manifiesto. Así lo hemos visto en la actuación de los medios de comunicación ante, por ejemplo, las duras experiencias vividas por terremotos o inundaciones como las provocadas por el Fenómeno el Niño. Por ello, tomando como referencia la Ley 28101, Ley de Movilización Nacional de agosto de 2003, así como las normas referidas a la gestión y riesgo de desastres; es que se establece que los medios de comunicación brindan

[6] Oficio 1633-2018-DM/MINSA, dirigido a nuestro Despacho Congresal, recibido el 12 de setiembre de 2018.

[7] Oficio 1828-2018-MIMP/SG, dirigido a nuestro Despacho Congresal, recibido el 12 de setiembre de 2018.

espacios de publicidad gratuitos mientras dure la situación de emergencia específica que se afronte.

Al indicar que la razón de ser de estas acciones es la mejora de la calidad de vida de la población, hablamos de interés público y social, en los términos que nos señala la jurisprudencia constitucional y la doctrina que respalda este criterio. Como afirma López Calera[8]:

> *"...el interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal."*

Nuestro Tribunal Constitucional, por su parte, en la sentencia referida al Expediente 3283-2003-AA/TC, afirma que:

> *"(...) 33. Se denomina como interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como 'algo' necesarios, valioso e importante para la coexistencia social (...)".*

Mientras que en la sentencia referida al Expediente 0090-2004-AA/TC[9], ha sostenido que:

> *"(...) 11. El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.*
>
> *La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.*
>
> *El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. De allí que Fernando Sainz Moreno ['Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico', Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 008, enero - marzo de 1976] plantee que la noción interés público se entienda como expresiones del valor público que en sí mismo tienen ciertas cosas; o bien como expresión de aquello que únicamente interesa al público.*
>
> *Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.*
>
> *En ese aspecto, Emilio Fernández Vásquez ('Diccionario de derecho público'. Buenos Aires: Astrea, 1981) enfatiza que 'El Estado no puede tener más que*

---

[8] López Calera, Nicolás (2010). *El interés público: entre la ideología y el derecho.* Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: Universidad de Granada, p. 129.

[9] http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html

intereses públicos'; razón por la cual éste está comprendido en un régimen de Derecho Público.

Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.

Como bien refiere Fernando Sainz Moreno (vide supra), en sí misma, la noción de 'interés público' se distingue, aunque no se opone, a la noción de 'interés privado'. Dicha distinción radica en que, por su capital importancia para la vida coexistencial, el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado.

Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza 'impersonal' que lo haga distinto del que anima 'particularmente' a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común (...)

(...) En ese contexto, la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, 'en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación'.

Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.

Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, ['Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa', Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que 'la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta'.

Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas. Al contrario, el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta.

Es así que el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito sine qua non de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad."

Por estas consideraciones, poniendo como prioridad a la población peruana, es que se considera que la presente proposición legislativa contribuirá a su bienestar y a la protección de sus derechos fundamentales.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa busca objeto promover la publicidad estatal que versen sobre temas de interés público y social, prioritariamente en los servicios de radiodifusión educativa y comunitaria, con el fin que se brinde la información útil y necesaria para mejorar la calidad de vida de la población en todo el país. Extendiendo esta promoción a los medios de comunicación regionales y locales que sirvan a la población.

Asimismo, se establece la rendición de cuentas sobre los gastos de publicidad estatal en general, modificando el artículo 6 de la Ley 28874, y se establece los espacios de publicidad gratuitos en casos de emergencia.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Con la propuesta	Sin la propuesta
Se protege de manera especial a la población más vulnerable que cuenta prioritariamente con servicios de radiodifusión comunitaria y educativa; con la información que se brinde mediante la publicidad estatal en temas de interés público y social, para la mejora de su calidad de vida.	No existe una especificación legislativa para la promoción de esta intervención para la comunicación social y la publicidad estatal.
Se comprende a los medios de comunicación audiovisuales regionales y locales que brinden el servicio de orientación a la comunidad en estos temas.	
Se abre la posibilidad legalmente establecida para los espacios gratuitos de publicidad en casos de desastres y movilización y	No existe una norma específica al respecto que respalde el servicio gratuito brindado por los medios de comunicación en estas

desmovilización nacional, de conformidad con la legislación de la materia.	situaciones.
Se dispone, mediante la modificación del artículo 6 de la Ley 28874, la rendición de cuentas ante el Congreso de la República respecto de la contratación de publicidad estatal, tanto en lo concerniente a los gastos incurridos como al impacto logrado en la mejora de la calidad de vida de la población a la cual va dirigida.	No existe una disposición similar en la Ley acotada.
Se apuesta por el trabajo coordinado y eficiente entre Estado, medios de comunicación en general y comunidad, para encaminarnos de manera concordada hacia el desarrollo social y humano de toda la población peruana.	