



Proyecto de Ley N° 4318/2018-CR

GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres"
"Año de la lucha contra la corrupción e impunidad"



Proyecto de Ley N° 440/2021-CR

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE UNA NUEVA LEY DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL DEL ESTADO PERUANO

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACION DE DOCUMENTOS

12 OCT 2021

RECIBIDO

Firma..... Hora 4:15 PM

La señora Congresista de la República **GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA**, integrante del Grupo Parlamentario **Alianza Para el Progreso – APP** y los Congresistas que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal c) y los artículos 74, 75° y 76° inciso 2) del Reglamento del Congreso de la República; propone la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE ESTABLECE UNA NUEVA LEY DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL DEL ESTADO PERUANO

Artículo 1°.- Objeto de la Ley.-

El objeto de la presente ley es regular la inversión de publicidad estatal del Estado.

a) Establecer los criterios 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, radial y televisiva.

b) Fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad estatal.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la Ley

2.1 La presente ley será de aplicación a todas las entidades públicas, incluidas las de derecho privado y las que estén en regímenes especiales, así como las empresas del Estado, los gobiernos locales y los regionales.

2.2 La presente Ley no será de aplicación cuando se trate de notas de prensa, avisos sobre procedimientos a convocarse en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y la publicación de normas que en cumplimiento de sus funciones desarrollan las entidades y dependencias del Gobierno Nacional, Regional o Local.



Se entenderá por publicidad institucional, a aquella que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como: el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias.

Artículo 3.- Casos de procedencia de contratación de publicidad estatal.

Las acciones de publicidad estatal, deberán estar orientados **exclusivamente a los siguientes objetivos:**

- a) Incidir en el aumento del consumo **y/o los hábitos de consumo** de los bienes o servicios **que beneficien a la población** de acuerdo a las políticas de Estado.
- b) Promover una cultura preventiva en la sociedad respecto a los asuntos relacionados a la seguridad pública, **salud pública**, recursos naturales, entre otros.
- c) Informar de las acciones adoptadas en materia de salud, preservación del medio ambiente, uso eficiente de recursos naturales y seguridad de la población, entre otros.
- d) La promoción de la educación y la cultura en todas sus expresiones y de los valores cívicos, **y la defensa y respeto de los derechos de personas.**
- e) Promover la participación ciudadana y las campañas de educación electoral por parte de los entes electorales una vez convocados los procesos electorales.
- f) **Atender situaciones de emergencia por desastres o afines y acciones de prevención de riesgos.**

Artículo 4.- Procedimiento de autorización de la contratación de la publicidad estatal.-

Bajo responsabilidad **y autorización** del Titular del Pliego, **con el sustento del área pertinente**, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) **Precisar en qué causal de los casos de procedencia se enmarca la propuesta de contratación estatal publicitaria.**



- b) **Presentar un Plan sustentado** de estrategia publicitaria acorde con las funciones y atribuciones de las entidades o dependencias; las mismas que deberán adecuarse a los objetivos y prioridades establecidos en los programas sectoriales.
- c) Descripción **de los objetivos, metas** y la justificación de las campañas institucionales que se pretendan llevar a cabo.
- d) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el público objetivo y la finalidad que se quiere lograr, la cobertura, duración de la campaña, equilibrio informativo e impacto de la misma. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a ciertos medios, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a algunas empresas periodísticas en detrimento de otras.
- e) Presupuesto para llevar a cabo las acciones comprendidas en las campañas **y su incidencia en las metas de la entidad.**

Artículo 5.- Criterios generales

Las erogaciones de recursos presupuestarios en publicidad deben sujetarse a las disposiciones que, en materia de austeridad y racionalidad del gasto público, emitan las autoridades competentes, y al cumplimiento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento. Las entidades y dependencias se abstendrán de realizar erogaciones de recursos presupuestarios cuya finalidad **sea distinta a la señalada en el artículo 4° de la presente Ley.**

Artículo 6.- Prohibiciones

Las entidades y dependencias no podrán erogar recursos presupuestarios en beneficio de partido político alguno, en ninguna época o circunstancia distinta de la franja electoral.

Ningún funcionario de la entidad o dependencia que realice determinada campaña publicitaria podrá aparecer en las inserciones que se paguen en medios impresos, spots televisivos y radiofónicos que se difundan. Tampoco podrá aparecer ningún logo o color que identifiquen a la agrupación política a la que pertenece el gobierno de turno.

La entidad o dependencia **que contrate publicidad estatal, no privilegiará a una sola persona natural o jurídica proveedora de servicios publicitarios**, a menos que las erogaciones que se hagan estén sustentadas por las tarifas, el prestigio, la cartera y la eficacia de las prestadoras de dichos servicios.

Artículo 7.- Información y transparencia

Las entidades o dependencias **públicas** 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, **precisando** 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.

Artículo 8.- Medios de comunicación estatales

En la contratación de servicios publicitarios, las entidades y dependencias **estatales** sólo darán preferencia a los medios **de propiedad estatal** respecto de los medios de comunicación privados, si éstos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura.

Asimismo, las entidades o dependencias deben tener como criterio central de contratación, la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local.

Artículo 9.- De la sanciones a los funcionarios de la administración pública

Los funcionarios del Gobierno Nacional, Regional o Local, que incumplan o contravengan las obligaciones y deberes contenidos en la presente Ley, serán pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los Órganos del Sistema Nacional de Control, incluyendo las disposiciones referentes a la Carrera

Pública del Procedimiento Administrativo General y demás que resulten pertinentes.

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Norma Derogatoria

Derogase o modifíquese las normas que se opongan a la presente norma.

SEGUNDA.- Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de sesenta (60) días de publicada la presente norma.

Lima, 17 de abril del 2019.



GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA
Congresista de la República

[Signature]
CESAR H. VÁSQUEZ SÁNCHEZ
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP

[Signature]
L. IBERILLO

[Signature]
R. NARVAEZ

[Signature]

[Signature]
R. CRUZ
O. VILLANUEVA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...14.....de.....MAYO.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4312 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
TRANSPORTES X COMUNICACIONES. -



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RECEIVED
SECRETARÍA DE ESTADO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
14 MAY 2019



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **octubre** del **2021**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 28 de setiembre de 2021, actualícese el proyecto de ley N°4318/2018-CR, **asignándole el N°440/2021-CR**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **octubre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 440** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo al reporte '*Government advertising: campaigns for 2015- 16 and 2016-17*'¹ "La publicidad gubernamental se usa para comunicar información al público sobre políticas, programas e iniciativas del Gobierno. Puede presentado a través de varios canales, incluyendo radio, televisión, internet, periódicos, franjas publicitarias y cines".

El Manual de Publicidad del Gobierno de New South Wales de Australia, por ejemplo, define tres amplias categorías de publicidad gubernamental: "**Publicidad de reclutamiento**; publicidad que promueve las vacantes de empleo y las oportunidades de trabajo en todo el gobierno; **avisos públicos**: anuncios que comunican mensajes simples o anuncios y que generalmente son de corto plazo. Los ejemplos incluyen información sobre; Interrupciones en el transporte, avisos de seguridad, información sobre elecciones y nombramientos legales; **Publicidad pública**: incluye campañas orientadas al cambio de ciertos comportamientos (como salud pública o seguridad vial) y campañas que informan al público sobre nuevas políticas o iniciativas gubernamentales"²

De lo antes descrito y de los múltiples reportes elaborados por Organismos Multilaterales se infiere que hoy en día los países como Australia, Reino Unido, entre otros, que lideran los rankings de desarrollo humano y bienestar social, no prohíben, pero sí tienen reglas claras y estrictas respecto al uso y finalidad que cumple la publicidad estatal.

Actualmente, existe consenso en la doctrina al señalar que no es posible la existencia de una sociedad moderna e incluso la coexistencia ordenada y

¹ <https://www.audit.nsw.gov.au/publications/latest-reports/government-advertising-campaigns-2015-2017>
(Traducción propia)

² Idem

pacífica del ser humano en sociedad, fuera de las reglas de una organización social y política en alguna forma de Estado.

En este sentido, las tesis de la auto-regulación de la sociedad, de la determinación de los precios a través de la oferta y la demanda, han tenido que ceder para que sea precisamente el Estado, quien a través de sus órganos de regulación evite la presencia de monopolios, concertación de precios; entre otras tantas funciones que cumple el Estado para el funcionamiento de una sociedad ordenada.

La falta de información relevante y necesaria en nuestro país es evidente en todos los sectores y en particular en el Sector Salud. Actualmente las cifras en materia de anemia, desnutrición son unas de las más altas de Latino América.

En el año 2017, la **desnutrición crónica** afectó al 12,9% de las niñas y niños menores de cinco años de edad, cifra que disminuyó en el último año en 0,2 % y en los últimos cinco años disminuyó en 5,2 %, según el INEI. En el caso de la **anemia**, en el año 2017, la prevalencia de la anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses de edad fue 43,6%.³

La prevalencia de desnutrición crónica, según el estándar de la Organización Mundial de la Salud es mayor en el área rural (25,3%) que en el área urbana (8,2%).

En materia de Obesidad infantil: en el 2007 habían 7.7% de niños obesos, en el 2014, la cifra se elevó a 14.8%. Según el Informe de Nutrición Mundial 2017, presentado en Milán, en el Perú, el 20% de adolescentes sufre de obesidad, mientras que el 53% y 61% en hombre y mujeres adultos, respectivamente, también lo sufren.

Ante **el problema de obesidad**, por ejemplo, cómo podría el Estado competir con la publicidad tendenciosa que le indica al consumidor que adquiera o consuma tal o cual producto, pese al daño que algunos de estos productos podrían tener para su salud. Es ahí donde cobra especial importancia que el

³ <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/desnutricion-cronica-afecto-al-129-de-la-poblacion-menor-de-cinco-anos-de-edad-en-el-ano-2017-10773/>

Estado oriente e invierta en publicidad estatal, a fin de incentivar hábitos saludables de consumo a través de campañas contra el abuso de grasas y bebidas azucaradas, por ejemplo, lo cual de manera indudable incidirá en menor inversión en salud pública, permitiendo contar con una población más saludable.

En materia de anemia y desnutrición, por ejemplo, es penoso conocer las cifras antes detalladas y reconocer al mismo tiempo que no existe una difusión apropiada de los beneficios del consumo de la anchoveta que representa el 80% de nuestros recursos hidrobiológicos y que lamentablemente casi el cien por ciento de este recurso se convierte en harina de pescado y alimento base para comida de animales. Por ello es urgente que nuestra sociedad sea educada, mediante agresivas campañas publicitarias, para que esta internalice hábitos de consumo que coadyuven a tener una vida mucho más saludable, aprovechando el enorme potencial de recursos con que cuenta nuestro país.

El impacto positivo que la publicidad estatal puede tener en la sociedad es incuestionable, por ejemplo: hace menos de dos décadas el uso de cinturones de seguridad era la excepción, hoy; gracias al rol activo del Estado y la sociedad civil, esto se ha revertido. En otras palabras, **las inversiones publicitarias del Estado adecuadas y oportunas, son importantes y hasta fundamentales para el funcionamiento del Estado. Pueden salvar vidas, mejorar la salud, y la seguridad de la población.**

El "Libro blanco para la Gobernanza Europea" enfatiza especialmente que la información pública es uno de los principios fundamentales para lograr una buena gobernanza. Se considera que *"la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre asuntos europeos y estar*



en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político⁴".

EFFECTOS DE LA DENOMINADA "LEY MULDER". -

La LEY N° 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado Peruano, promulgada el 15 de Junio del 2018, ESTABLECIÓ UNA PROHIBICIÓN ABSOLUTA para la publicidad Estatal, y por ende que el Estado pueda cumplir con estas premisas básicas. Ahí donde lo que correspondía era una regulación o una reforma, respecto de los términos de la Ley 28874, que constituye la norma marco sobre la cual se erige la presente propuesta.

La Ley 28874 ya ofrecía un Marco legal adecuado para evitar el dispendio en la contratación de servicios publicitarios en medios privados y garantizar el derecho al acceso a la información de las personas. Esta **Ley que prohíbe la publicidad estatal en medios de comunicación privada en el PERÚ** (rebautizada por el presidente Vizcarra como "ley mordaza"), no sólo ha sido cuestionada por vulnerar libertades informativas, sino por la falta de claridad de los conceptos que usa.

El Proyecto de Ley N° 2133/2017-CR, que sustenta la Ley N° 30793 fue presentado por el Congresista Mauricio Mulder. Luego de ser aprobada por el Parlamento y remitida al Poder Ejecutivo, **ésta autógrafa fue observada por el Presidente de la República** en base a que vulneraba el derecho al acceso de la información y el deber del Estado de publicitar sus obras y actividades. Ante esta situación, finalmente la Comisión de Transportes y Comunicaciones elaboró un dictamen de insistencia que fue, a su vez, exonerado del plazo de publicación en el portal del Congreso para que sea debatido y aprobado en el Pleno.

⁴ "LA GOBERNANZA EUROPEA UN LIBRO BLANCO", COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>



Esta ley, vulnera el derecho al acceso de la información pública. De acuerdo a la Constitución Política y la Convención de Derechos Humanos, el derecho al acceso de la información es un derecho fundamental, cuya garantía no se agota, en el deber de propalar información pública, sino que comprende, también, la máxima divulgación posible de dicha información. En otras palabras, es obligación de estado agotar todos los medios con que cuenta a fin de garantizar que los ciudadanos accedan a información que resulta relevante para el goce de sus derechos.

Si bien la norma, en principio, pareciera que no vulnera, en sentido estricto el Acceso a la información ya que establece que el Estado no está Impedido de difundir información pública, siempre que no lo haga a través de medio privados. Sin embargo, esta norma parte de una premisa falsa ya que asume que los medios públicos con que cuenta el estado permiten cristalizar el principio de máxima divulgación. Además, de acuerdo a la Corte IDH los medios públicos pueden contribuir a la difusión de la información pública, pero no pueden garantizar que esa difusión sea efectiva. Por ejemplo, TV Perú, llega a todo el país en cobertura, pero, según la Información Oficial, su nivel de audiencia sólo llega a 3% en promedio.

Finalmente no podemos dejar de mencionar que la reciente Ley No. 30793 o "Ley Mulder", ha generado serios problemas:

- No permite a las Cajas Municipales de naturaleza estatal, poner publicidad y competir en paridad de condiciones en su mercado.
- No permite a las Universidades publicitar sus programas.
- No permite a la PNP, publicitar las recompensas contra criminales.
- No permite la divulgación de campañas nacionales de salud.

Finalmente, como no podía ser de otro modo, esta norma fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes acumulados No. 012 y 013-2018-PI-TC.



EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

De la revisión de experiencias internacionales se colige que, ningún país latinoamericano prohíbe la publicidad estatal. Tampoco se encuentran países miembros de la OCDE que tengan estas restricciones legales.

PORCENTAJE DEL GASTO NACIONAL ASIGNADO A PUBLICIDAD ESTATAL.

En el 2009, el gasto de publicidad estatal como porcentaje del presupuesto público fue de: 0.31% en el 2010 este ascendió a 0.39% y en el 2017 descendió a 0.25% del Gasto Público.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se enmarca en Primera política de Estado del Acuerdo Nacional sobre Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley busca dictar un nuevo marco normativo que regule el gasto de publicidad del Estado Peruano, habida cuenta que el Tribunal Constitucional ha derogado la Ley N° 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aplicación de la presente norma, no genera gasto alguno para el erario nacional. Busca restablecer con mejoras, el marco normativo en materia de publicidad estatal.

Lima, 14 de setiembre de 2021

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

15/9/2021

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo en representación del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso-APP.

La presente, tiene como fin, solicitar el **desarchivamiento y actualización** de la observación del **Proyecto de Ley 4318/2018-CR**, que establece una nueva Ley de Regulación de la Publicidad Estatal del Estado Peruano, que fuera observada por el Poder Ejecutivo el 26 de julio de 2021, y derivada a la Comisión de Transportes y Comunicaciones en la misma fecha, pasando al archivo por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

Por ello, señora Presidenta, los Congresistas de la República de este Grupo Parlamentario, en representación del suscrito, solicita se actualice el proyecto de ley en mención.

Es propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,

ALEJANDRO SOTO REYES
Congresista de la República

RU. 689053

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 28 de setiembre de 2021

Con acuerdo del Consejo Directivo,
se actualizó el Proyecto de
Ley 4318/2018-CR. -



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de setiembre de 2021



Oficio 096-2021-2022-ADP-CD/CR

Señor congresista
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Portavoz del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la señora Presidenta del Congreso de la República, para hacer de su conocimiento que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión semipresencial realizada el 28 de setiembre de 2021, con la dispensa del trámite de sanción del acta, en atención a su petición formulada mediante carta s/n, acordó actualizar el Proyecto de Ley 4318/2018-CR, por el que se propone regular la publicidad estatal, para tutelar el derecho a la información y establecer la igualdad de oportunidades.

Con esta oportunidad reitero a usted, señor congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor del Congreso de la República

c.c. Área de Trámite y Digitalización de Documentos

JVC/cvd.