

CAPÍTULO TERCERO

LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

I. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Las normas que dan origen a esta ley son, entre otras, el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución que fue introducido por la reforma constitucional electoral de 2007, los artículos 6o. y 7o. de la ley fundamental, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁸²

Esos fundamentos constitucionales y convencionales nos indican que la información emitida por el Estado debe cumplir con objetivos claros, precisos y legítimos. La publicidad oficial debe tener un propósito de utilidad pública y no puede ser arbitraria para evitar la censura indirecta. La publicidad oficial no puede ser una forma de presión que actúe como premio o castigo que tenga por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión.⁸³

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos introdujo la prohibición de medios indirectos para res-

⁸² Villanueva, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, México, Fragua, 1997.

⁸³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, 7 de marzo de 2011, párrafo 10.

tringir la libertad de expresión, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas.

En materia de publicidad oficial México ya había sido, antes de la aprobación de la ley, objeto de observación internacional. La visita conjunta de los relatores especiales sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de Naciones Unidas en 2017 mostró preocupación por las leyes que se podían aprobar, en particular insistieron para que esas leyes no establecieran restricciones arbitrarias o desproporcionadas.⁸⁴

En la reforma constitucional electoral de 2014 se estableció en su artículo tercero transitorio lo siguiente:

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.

Al existir omisión por parte del Congreso de la Unión, se promovió por “Artículo 19”⁸⁵ un juicio de amparo. Los promo-

⁸⁴ Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre la libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta del 27 de noviembre de 2017 —4 de diciembre de 2017—, punto 49.

⁸⁵ Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 —Artículo 19— es

ventes señalaron como autoridades responsables a las cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. En el juicio de garantías se reclamó la omisión del Congreso por no haber expedido la Ley Reglamentaria. La demanda fue sobreseída el 18 de julio de 2014 por el juez décimo primero de distrito en materia administrativa del Distrito Federal.

La sentencia de primera instancia fue impugnada a través del recurso de revisión presentado el 3 de noviembre de 2014. La Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo el conocimiento de la revisión el 5 de agosto de 2015. El 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente 1359/2015, otorgó el amparo y protección de la justicia de la Unión contra la omisión del Congreso, de no expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.⁸⁶

Esta decisión de amparo es muy relevante por haber obligado al Congreso a legislar sobre la materia, pero también por articular consideraciones jurídicas importantes para el control constitucional. Por ejemplo, en materia de omisión legislativa sostuvo las siguientes importantes tesis:

- 1) En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.⁸⁷

una asociación civil mexicana constituida el 13 de febrero de 2008 que tiene por objeto social promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información. Dicha persona desarrolla estrategias encaminadas a promover el pleno respeto y aplicación de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, y entre las actividades que realiza se encuentra litigar casos en los que se afecte el derecho a la libertad de expresión.

⁸⁶ Peschard, Jacqueline, “La Corte contra omisión legislativa”, *El Financiero*, México, 13 de noviembre de 2017.

⁸⁷ Nino, Carlos Santiago, “Da lo mismo omitir que actuar? (acerca del valor moral de los delitos por omisión)”, en Maurino, Gustavo (ed.), *Fundamentos de derecho penal*, Buenos Aires, Gedisa, 2008, pp. 210-213.

- 2) Se deben distinguir entre las omisiones absolutas y relativas. Las primeras se presentan cuando el órgano Legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo. Las segundas ocurren cuando el legislativo ha ejercido su competencia, pero de manera parcial.
- 3) También existen las omisiones legislativas potestativas y obligatorias. Las primeras son de ejercicio discrecional. Las segundas de ejercicio imperativo.
- 4) A partir de lo expuesto en los puntos 2 y 3, existen cuatro tipos de omisiones legislativas: *a)* absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; *b)* relativas en competencias de ejercicio obligatorio; *c)* absolutas en competencias de ejercicio potestativo, y *d)* relativas en competencias de ejercicio potestativo.
- 5) En el caso concreto, se está en presencia de una omisión legislativa absoluta de carácter obligatorio, porque el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 dispuso expresamente que el legislador regulara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional en un plazo cierto, mismo que ya se venció, y en donde el legislativo no aprobó ley alguna en el curso del mismo.
- 6) De una interpretación sistemática de las fracciones I y VII de los artículos 103 y 107 constitucionales, en conexión con la fracción II de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es procedente para conocer de omisiones legislativas absolutas de carácter obligatorio.
- 7) Debe reinterpretarse el principio de relatividad de las sentencias de amparo a la luz de la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, pues de mantener la interpretación tradicional, se acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo, a saber: la protección de todos los derechos fundamentales.
- 8) En un Estado constitucional y democrático de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución, incluyendo al legislativo.

- 9) Los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución.
- 10) Los tribunales constitucionales de España y Alemania han dictado sentencias en las que se ha declarado la inconstitucionalidad de omisiones legislativas por vulnerar derechos fundamentales. Las Constituciones de Portugal y Brasil contemplan acciones que permiten expresamente que los tribunales remedien una omisión legislativa cuando ésta resulte en la inexigibilidad de una disposición constitucional concreta.⁸⁸

El efecto de la sentencia fue conceder el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpliera con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, se procediese a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalizara el segundo periodo de sesiones de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018 —la Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 25 de abril de 2018 y publicada el 11 de mayo de ese año en el *Diario Oficial de la Federación*—.

Entre las razones para la concesión del amparo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7o. de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Primera Sala de la Corte, la ausencia de regulación en la materia propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios

⁸⁸ Amparo en revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución de 15 de noviembre de 2017, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. 16-31.

afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos, o simplemente se amenace con restringirlo, a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.⁸⁹

La Primera Sala de la Corte también señala que la dimensión colectiva de la libertad de expresión impone al Estado el deber de actuar de manera neutral en la asignación de esos recursos entre los medios de comunicación. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación es imprescindible que existan reglas que permitan al Estado actuar de tal manera que se asegure que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de una manera completa y justa. La ausencia de reglas en este ámbito hace que cualquier gasto que se haga en la materia sea potencialmente arbitrario, pues no será evidente que se cumpla con los principios que deben disciplinar el gasto en comunicación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014.⁹⁰

Fue la resolución de amparo deferente con el legislador, pues se le reconoció el poder de configuración legislativa. En la página 58 de la resolución textualmente dice la Primera Sala de la Corte: “La presente sentencia en ningún caso supone algún pronunciamiento sobre las contrataciones que el Estado haga de espacios de publicidad con medios de comunicación específicos...” y “Ahora bien, esta Primera Sala estima importante aclarar que ni de la libertad de expresión ni de ninguna otra disposición constitucional se desprende que los medios de comunicación tengan un derecho a que se les asignen recursos estatales por difundir publicidad oficial”.

⁸⁹ Amparo en Revisión 1359/2015, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 55.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 56 y 57.

II. LOS CONTENIDOS DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

La ley fue publicada el 11 de mayo de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*.⁹¹ Se trata de un ordenamiento que obliga a los poderes y autoridades de los tres niveles de gobierno respecto a la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social. Es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución que señala:

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.

Su artículo 2o. indica que la propaganda gubernamental debe cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Los toques del gasto en propaganda gubernamental serán definidos en los presupuestos. La ley no prevé toques máximos como muchos sectores habían propuesto ni desarrolla adecuadamente cada uno de los principios que enuncia. Llama la atención que no exista, como principio, el de neutralidad, mismo que es recogido en el derecho comparado.

En el artículo 3o. se establece que son sujetos obligados todas las autoridades de la República.

El artículo 4o. precisa el significado de los conceptos básicos de la ley: a) campañas de comunicación social que son las que difunden las acciones o logros de gobierno o estimulan ac-

⁹¹ Se trató de una oportunidad perdida. Reyes, Ricardo y Castaño, Paulina, “Publicidad oficial: la oportunidad histórica que están perdiendo los legisladores”, *Revista Zócalo*, núm. 218, abril de 2018, pp. 9-11.

ciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio público; *b*) coemisión de campaña, que es la difusión en la que participan de manera coordinada dos o más entes públicos; *c*) entes públicos que son todas las autoridades de la República; *d*) estrategia anual de comunicación social es el instrumento de planeación de la difusión de la propaganda gubernamental; *e*) informe anual de labores o de gestión es el que prevé la legislación electoral; *f*) medios de comunicación son los electrónicos, impresos, complementarios, digitales y medios públicos; *g*) padrón es el Padrón Nacional de Medios de Comunicación; *h*) programa anual de comunicación social son las campañas de comunicación que derivan de la estrategia; *i*) recursos presupuestarios son los recursos aprobados por el Poder Legislativo para el fin materia de la ley; *j*) secretaría administradora es la Secretaría de Gobernación, sus equivalentes en los estados y municipios y en el resto de los entes públicos; *k*) sistema público es en el que se registran y se da seguimiento a las erogaciones en la materia; *l*) sistema de información de normatividad de comunicación es en el que se registran los programas anuales de comunicación social; *m*) tiempos comerciales son los adquiridos por los entes públicos; *n*) tiempos del Estado son los que corresponden al estado de conformidad con los artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; *o*) tiempos fiscales son el pago en especie que realizan los medios al Estado por las concesiones otorgadas, y *p*) tiempos oficiales comprenden los tiempos del Estado y los fiscales.

El glosario de la ley previsto en el artículo 4o., autoriza campañas de comunicación social que van más allá de los límites que determina el artículo 134 constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, de la comunicación social sobre logros del gobierno.

El ejercicio del gasto público en la materia debe observar —artículo 5o.— los siguientes principios: eficacia, eficiencia, economía y racionalidad presupuestaria, transparencia y máxima publicidad, honradez, objetividad e imparcialidad, institucionalidad, necesidad, congruencia y veracidad. Además, se

debe contribuir a la igualdad de género y al respeto de la diversidad social y cultural de la Nación. Los lineamientos que emita la Secretaría de Gobernación deben cumplir con esos principios.

La última porción normativa del artículo 5o. de la ley, transgrede el principio de reserva de ley que consagra el artículo 134 de la Constitución en la materia.⁹²

En lo conducente son ordenamiento supletorio: la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 6o.).

De manera peligrosa, el artículo 6o., mezcla la libertad de expresión con la libertad de contratación de los medios de comunicación. Se trata de dos derechos fundamentales que al asimilarse hacen que se entienda que la libertad de expresión se ejerce necesariamente por medio de la contratación que realizan las empresas privadas. La libertad de expresión puede ejercerse independientemente de la contratación.⁹³

De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley General de Comunicación Social, no se considera como tal, la que se difunde por mandato de la ley.

Según el artículo 8o. de la Ley General de Comunicación Social, las campañas de comunicación social deberán: 1) promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales; 2) promover campañas de turismo,

⁹² Ventura, Manuel E. y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989, p. 170.

⁹³ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México al amparo en revisión 186/2008 sobre la procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución”, *Procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución Federal*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 133-159.

educación, salud y protección civil; 3) informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales de aspectos relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados, y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos; 4) cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; 5) anunciar medidas preventivas de riesgos que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como en materias de protección civil; 6) difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la Nación; 7) comunicar programas y actuaciones públicas (se exceden las restricciones constitucionales del artículo 134 constitucional), y 8) otras.

Como se puede observar el artículo 8o. de la ley va más allá de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución. Por ejemplo, la comunicación de programas y actuaciones públicas podría implicar la promoción de logros de gobierno y personalizada de los servidores públicos. Las campañas de comunicación social deben tener exclusivamente fines institucionales y evitar cualquier elemento que en ellas favorezca a una opción ideológica, de gobierno, o que apunte a la consolidación de cualquier servidor público.

En el artículo 9o. se establecen las prohibiciones. Los contenidos que no pueden difundirse son: los que destaquen de manera personalizada a los servidores públicos con excepción del artículo 14 —informes anuales o de gestión—; incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales; inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, e induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política y social.

Es evidente que la porción del precepto que excluye de la prohibición a los informes anuales o de gestión de los servidores públicos es abiertamente inconstitucional. Por ningún motivo

los servidores públicos pueden utilizar la difusión de la comunicación social para realizar promoción personalizada, aunque se trate de sus informes anuales o de gestión. La excepción prevista en esta ley y en la legislación electoral es contraria desde nuestro punto de vista al artículo 134 constitucional.

El artículo 10 de la ley incorpora otra prohibición: “Por ningún motivo el contenido de la Comunicación Social que difundan los entes públicos podrá incluir mensajes que impliquen un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”.

En el artículo 11 se expresa que la comunicación social que difunda programas que otorguen subsidios o beneficios directos a la población deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”. El último párrafo del precepto agrega, para evitar el uso clientelar y corporativo de los programas sociales, que los partidos políticos no podrán emplear o referir estos programas en su propaganda de comunicación social.

El artículo 12 de la ley dice que se procurará transmitir la comunicación social en formatos accesibles a las personas con discapacidad. Así, se deberá considerar el Lenguaje de Señas Mexicanas, y se procurará que en las comunidades originarias la comunicación social se difunda en las lenguas respectivas. Es, como se desprende de su texto, una norma de buenos deseos. No es obligatorio que los derechos humanos de las personas con discapacidad se garanticen en la materia o que los pueblos originarios reciban la difusión de la comunicación social en sus lenguas.

La propaganda electoral, de acuerdo con el artículo 13, se sujeta a lo dispuesto en las normas electorales.

De manera inconstitucional, el artículo 14 de la ley, indica que los informes anuales de labores y de gestión no serán considerados comunicación social. Es una norma que excepciona el cumplimiento del mandato constitucional que prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos. Existe en la legis-

lación electoral y en esta ley una excepción que permite que los servidores públicos durante siete días previos y cinco posteriores a la rendición del informe difundan logros y hagan propaganda con las actividades por ellos realizadas.

La gravedad del hecho se acentúa porque no se define la forma en la que deben contabilizarse y fiscalizarse los recursos públicos empleados para realizar esta promoción personalizada. Tampoco la norma establece límites o requisitos para esta promoción personalizada ni se precisan condiciones o prohibiciones cuando los recursos provienen de fuentes privadas. La historia política de nuestro país ilustra que la exhibición de los citados informes es un mecanismo para posicionar electoralmente a los servidores públicos. Se violenta el principio de equidad porque los servidores públicos que tienen acceso a recursos públicos para esta promoción personalizada o a recursos privados de factores reales de poder tendrán ventajas de inicio en las contiendas electorales.

Los artículos 15 al 17 de la ley aluden a los tiempos oficiales. Los tiempos oficiales —del Estado y fiscales— serán utilizados por los entes públicos que tengan acceso a ellos para la difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social. Las normas establecen la distribución de los tiempos fiscales de la siguiente manera: 1) 40% al Poder Ejecutivo; 2) 30% al Poder Legislativo; 3) 10% al Poder Judicial, y 4) 20% a los órganos constitucionales autónomos. La Secretaría de Gobernación, no obstante, puede reasignar estos porcentajes.

Como se puede apreciar, no se incluye en la distribución a los tiempos del Estado, los que al parecer se dejan exclusivamente para los fines electorales y seguirán regulados por la legislación electoral. También, es evidente que sobre los tiempos fiscales no existe una distribución a las entidades federativas, municipios y alcaldías. Además, el porcentaje mayor en la distribución corresponde al Poder Ejecutivo y, por si fuera poco, la Secretaría de Gobernación podrá reasignar los porcentajes entre los poderes y

entes, lo que seguramente redundará, a pasar de la porción normativa que dice “las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo”, en un posicionamiento favorable del Ejecutivo en el concierto de las instituciones públicas.

El artículo 18 determina que los entes públicos federales podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, siempre y cuando hayan solicitado los tiempos oficiales, y dichos tiempos no estuvieran disponibles. Los entes públicos no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la autoridad a cambio de tiempos comerciales.

Este precepto abre la puerta a la comercialización de todos los tiempos para comunicación social. Ante las capacidades e influencia del poder mediático en nuestro país, es muy probable que se pretexe que los tiempos fiscales y los del Estado no pueden cubrir la comunicación social de los entes públicos. Con ello, resultará que la mayor parte del tiempo en medios de radiodifusión que se destine a comunicación social será adquirido por las autoridades.

La ley no establece tope de gasto para comunicación social a ser fijado en los presupuestos, tampoco precisa el porcentaje máximo de gasto por cada medio de comunicación privada. Lo que implica que podría seguir existiendo un gasto excesivo para la comunicación social, tanto la prevista en los presupuestos como en las decisiones gubernamentales los sobreejercicios en esos rubros, y que ciertos medios resultarán más favorecidos que otros por esas decisiones de gasto.

La ausencia de regulación en materia de topes de gasto en comunicación social, así como de límites en la adquisición a favor de determinados medios, es campo propicio no sólo para la discrecionalidad, sino para la arbitrariedad en las contrataciones. Desde el punto de vista gubernamental este elemento normativo constituye un poderoso instrumento de censura contrario al artículo 6o. constitucional. Los gobiernos decidirán a quién contratar y con cuánto, y a quién no.

El artículo 19 de la ley para mostrar respeto a la Constitución, al artículo 134, señala que las contrataciones deberán apearse a la legislación y normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Respecto a las campañas de carácter industrial, mercantil y las de promoción y publicidad que generen algún ingreso para el Estado, éstas no podrán difundirse en los tiempos oficiales. Tal regulación se realizará a través de Lineamientos que emitan las Secretarías Administradoras —artículo 20—.

El artículo 21 señala que durante las campañas se debe suspender la difusión de comunicación social. Se exceptúan de lo anterior: las campañas de información de las autoridades electorales; las relativas a los servicios educativos y de salud; las de protección civil en casos de emergencia, y las que autorice el Consejo General del INE.

La norma citada no garantiza la equidad en materia electoral. El plazo de las campañas es muy breve. La norma debió prohibir la difusión de comunicación social gubernamental durante el lapso de todo el proceso electoral. Por otra parte, se faculta al Consejo General del INE a difundir comunicación social gubernamental más allá de las hipótesis establecidas en el artículo 134 constitucional. Esa porción normativa resulta inconstitucional a todas luces.

El artículo 22 de la ley indica que la Secretaría Administradora planea y evalúa la comunicación social de los gobiernos. Es obvio que no existe una autoridad externa e independiente que evalúe los programas e implementación de la comunicación social gubernamental, lo que confiere un gran poder a la autoridad administradora, pues ella planea, ejerce los recursos públicos en la materia, y posteriormente evalúa las políticas de comunicación social de los gobiernos. Desde nuestra lectura, debió haberse previsto una autoridad independiente del Poder Ejecutivo que se encargara de la tarea de la evaluación. La norma en los términos aprobados no brinda confianza ni certeza sobre las políticas

de comunicación social gubernamentales. La autoridad administradora es juez y parte en el proceso completo.

En el artículo 23 se señalan los elementos que deben observar los entes públicos en la elaboración de su estrategia anual de comunicación social. Deben satisfacerse las siguientes variables: Misión y visión del ente público; objetivo u objetivos institucionales y objetivo de la estrategia anual de comunicación social; metas nacionales y/o estrategias transversales relacionadas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; los programas sectoriales o especiales al ente público, y temas específicos vinculados con la comunicación social.

Los entes públicos que cuenten con recursos presupuestales deben elaborar, además de la estrategia —artículo 24 de la ley—, un programa anual de comunicación social, el que podrá incluir: mensajes sobre programas y actividades gubernamentales; acciones o logros del gobierno, y mensajes tendientes a estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún servicio o beneficio público.

Por medio del programa anual de comunicación social, dada la ambigüedad de sus contenidos, puede comprender actividades gubernamentales incompatibles con las prohibiciones del artículo 134 de la Constitución. La ley no excluye la comunicación social que entraña logros gubernamentales. Ésta es una forma abierta de propaganda para posicionar al gobierno en turno y a sus servidores públicos de cara al electorado. A la ley le falta contundencia para que la comunicación social gubernamental sólo tenga fines institucionales y no de promoción personalizada, directa o indirecta, de los servidores públicos en funciones.

Dice el artículo 25 que las dependencias y entidades de las administraciones públicas deberán presentar su estrategia y programa anual correspondiente y enviarlo a la Secretaría Administradora, previo registro en el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación u homólogo, en la primera quincena de enero de cada año. La Secretaría Administradora emitirá las observaciones y, en su caso, autorizará la estrategia y los programas anuales.

El artículo 26 de la ley señala que en la ejecución de sus programas anuales de comunicación social, los entes públicos deberán atender a los siguientes criterios: 1) que las campañas de comunicación social tengan relación directa con las atribuciones y facultades de los sujetos obligados; 2) que los recursos a utilizar sean proporcionales a los objetivos de la campaña; 3) que las herramientas y medios utilizados para la difusión de la campaña sean seleccionados de manera efectiva a fin de que la hagan llegar al público al que vaya dirigida; 4) que haya objetivos claros y precisos para comunicar; 5) que se establezcan metas de resultados y procedimientos de evaluación de las campañas; 6) utilizar los tiempos oficiales conforme a las disposiciones legales, y 7) que tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

De la redacción del precepto no se aprecia que se fije tope alguno de gasto general. Tampoco se considera como obligación un monto máximo a destinar a cada medio de comunicación. En cuanto a la evaluación de la propaganda, ésta no es externa ni ciudadana.

En el artículo 27 de la ley se remite a los Lineamientos de la Secretaría Administradora para que ésta determine cómo finalmente deben regularse las estrategias, programas y campañas de comunicación social. Existe una clara violación al principio de reserva de ley en esta materia, la que está prevista en el artículo 134 de Constitución, lo que hace más poderosa a la Secretaría Administradora, la que en última instancia fijará las condiciones de la comunicación social de los entes.

El artículo 28 estatuye la función de registro y vigilancia de la Secretaría Administradora sobre las condiciones que la propia Secretaría haya definido en los Lineamientos.

Después que se autoriza la estrategia y el programa anual de campañas de cada ente público, la Secretaría autoriza caso por caso las campañas de comunicación social respectivas (artículo 29 de la ley).

En el caso de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y órganos autónomos se señala —artículo 30— que éstos deberán regular en sus disposiciones internas procedimientos análogos a los del Ejecutivo para la aprobación de la estrategia, programa y autorización de campañas particulares, al igual que la ejecución y evaluación de las mismas.

Los artículos 31 y 32 norman los mensajes extraordinarios. Se establece que éstos pueden autorizarse más allá del programa anual de comunicación social, y derivan en su necesidad del carácter emergente, coyuntural de una situación que no haya sido prevista, pero que esté debidamente justificada. En el ejecutivo, los mensajes extraordinarios los aprueban la Secretaría Administradora, en los demás poderes y órganos autónomos los mensajes extraordinarios serán autorizados según lo prevean sus disposiciones internas.

Para la vigilancia y control de la contratación de la comunicación social se determinan las autoridades competentes para el efecto. En el Ejecutivo ello será realizado por la Secretaría de la Función Pública, en los estados la competencia recae en la secretaría que tenga atribuciones similares, y en los demás poderes y órganos autónomos en la Auditoría Superior de la Federación o en las auditorías estatales, según sus respectivas competencias (artículos 33 y 34 de la ley).

Los artículos 35 a 37 de la ley, le confieren un gran poder a la Secretaría de Gobernación. Habrá un padrón nacional de medios de comunicación a cargo de esta Secretaría. Los medios que pretendan acceder a la contratación deben estar inscritos en ese padrón. La Secretaría de Gobernación mediante Lineamientos organizará al padrón, lo que nuevamente implica una violación al principio de reserva de ley.

En los artículos 38 y 39 de la ley, se faculta a la Auditoría Superior de la Federación y a sus homólogas en los estados, para la revisión y fiscalización final del gasto en materia de comunicación social. Cuando existan conflictos de competencias entre las

auditorías estatales y la federal, la competencia se surtirá a favor de la Auditoría Superior de la Federación.

Es obligación de los entes públicos informar sobre los montos destinados a gastos relativos a campañas de comunicación social. La información debe estar desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña —artículo 40—.

El artículo 41 de la ley dice que cada uno de los entes públicos incorporará un informe semestral sobre el gasto en publicidad oficial en su portal de transparencia. Igualmente, en el artículo 42 se expresa que la Secretaría Administradora informará bimestralmente a la Cámara de Diputados o a los congresos locales, respectivamente, a través de la comisión competente, sobre la ejecución de los programas y actividades gubernamentales. De la misma cada año se debe informar a la Cámara de Diputados y a los congresos locales —artículo 43—.

De manera vaga, el artículo 44 establece las infracciones, sin añadir las sanciones. Son infracciones: 1) difundir campañas de comunicación social violatorias de los principios establecidos en el artículo 5o. de la ley; 2) exceder límites y condiciones en los informes de labores de los servidores públicos, y 3) incumplir con las obligaciones que determina la ley.

En el artículo 45 se señala que de las infracciones se debe dar vista al superior jerárquico, o en su caso presentar quejas administrativas o denuncias penales ante las autoridades competentes. No hay sanciones para los titulares o administradores de los medios de comunicación privados que participen en los hechos.

La ley entró en vigor el 1o. de enero de 2019.⁹⁴ En un plazo de 120 días a partir de la publicación de la ley se debieron realizar las adecuaciones reglamentarias. El Padrón Nacional de Medios de Comunicación deberá crearse una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de 2019. El resto de la legislación debe

⁹⁴ Es una ley que no democratizó la distribución de la publicidad oficial. Montes, Gerardo Israel, “Democratizar la distribución de la publicidad oficial”, *Revista Zócalo*, núm. 223, septiembre de 2018, pp. 53 y 54.

ser armonizada respecto al Decreto que aprueba la Ley General de Comunicación Social.

III. LAS CRÍTICAS A LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Primera. La ley va más allá de lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional porque el artículo 4o., fracción I, permite difundir logros del gobierno, lo que rompe con la equidad que debe existir en democracia entre el gobierno y la oposición. La norma constitucional constriñe la propaganda del gobierno a las siguientes características: a) tener carácter institucional; b) satisfacer fines informativos, educativos o de orientación social, y c) no contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada. Es decir, la propaganda gubernamental no tiene por fin promover los logros del gobierno. Debe ser propaganda informativa y neutral.

Segunda. La neutralidad de los medios respecto al gobierno y su propaganda está reconocida en todas las democracias; por ejemplo el artículo 66 de la ley Orgánica 2/2011 de España, del 28 de enero de ese año. La propaganda gubernamental debe ser neutral. No es para difundir logros.

Tercera. El último párrafo del artículo 134 de la Constitución establece el principio de reserva de ley en materia de propaganda gubernamental. Sólo por ley puede regularse la materia y no a través de normas administrativas. En la ley, en distintos preceptos, se reenvía a lineamientos de la Secretaría de Gobernación y a otras normas administrativas generales y abstractas, lo que apunta a la inconstitucionalidad de esas remisiones.

Cuarta. La ley de comunicación social no toca ni con el pétalo de una rosa a los medios electrónicos de nuestro país —TV y radio—. Aunque se prevé que la propaganda gubernamental se difundirá en tiempos oficiales —fiscales y del Estado— la propaganda pública será fundamentalmente contratada con los medios

de radiodifusión privados. Los tiempos oficiales para transmitir la propaganda gubernamental tienen un rol secundario en la ley.

Quinta. Para futuras reformas en materia electoral en beneficio de los medios de radiodifusión, dolosamente el párrafo segundo del artículo 6o. de la ley, mezcla y confunde la libertad de expresión con la libertad de contratación. No son la misma libertad, son libertades distintas.

Sexta. El artículo 14 de la ley que se refiere a los informes anuales de los funcionarios es totalmente inconstitucional. Transgrede la letra del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución que dice que la propaganda gubernamental no deberá “...contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada”.

Séptima. El artículo 17 de la ley permite que la Secretaría de Gobernación, violando el principio de división de poderes —artículo 49— y la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, reasigne los tiempos fiscales que corresponden a los poderes y a los órganos autónomos.

Octava. No existe tope para el gasto en propaganda gubernamental. Seguirá siendo excesivo.

Novena. No existe tampoco límite máximo de contratación a favor de determinado medio.

Décima. En materia electoral no se da un paso adelante. Sólo se prohíbe la propaganda gubernamental durante las campañas —artículo 21— y no durante todo el proceso electoral. Ello violenta el principio de equidad electoral previsto en el artículo 41 constitucional.

Décima primera. El artículo 21 de la ley violenta la autonomía constitucional del INE reconocida en el artículo 41 constitucional, pues la autoridad electoral deja de ser la autoridad máxima durante los procesos electorales. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar publicidad gubernamental más allá de lo que determine el INE durante el proceso electoral.

Décima segunda. El control de la administración de la propaganda gubernamental: el diseño, gasto, supervisión y evaluación

de la publicidad del Estado mexicano corresponde fundamentalmente al Poder Ejecutivo. Poder inmenso que se ejercerá con criterios políticos.

Décima tercera. La ley no garantiza el principio de equidad entre los medios para el reparto de los recursos contratados para la propaganda gubernamental. La ley favorece el reparto discrecional y arbitrario de los recursos públicos para la propaganda.

Décima cuarta. El artículo 31 de la ley no determina que la propaganda o mensajes extraordinarios tengan que justificarse por una instancia externa. Nuevamente la ley favorece la discrecionalidad y arbitrariedad

Décima quinta. No se prevén mecanismos de evaluación ciudadana sobre el gasto en propaganda gubernamental.

Décima sexta. El control sobre el gasto en publicidad oficial es *a posteriori*. No existe control previo ni concomitante sobre la propaganda gubernamental a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y de las auditorías superiores de las entidades federativas.

Décima séptima. El apartado de responsabilidades de la ley es profundamente débil y ambiguo. Las conductas materia de sanción administrativa son indeterminadas. Cualquier amparo que promueva algún sancionado será concedido. No existen sanciones severas a quien viola la ley. Ésta no determina que el responsable por las infracciones a la ley será el titular de la dependencia, entidad, poder u órgano. No se consideran responsabilidades ni sanciones a los concesionarios de los medios. Ni se prevé la revocación de la concesión.

Décima octava. La ley no prevé tipos penales en materia de publicidad gubernamental.

Décima novena. La ley no modifica el *statu quo* en la materia. Lo legaliza, lo mantiene.

Vigésima. Lo anterior significa que se mantendrá jurídicamente la dictadura mediática porque el respeto a los principios de pluralismo político y social, de equidad, así como a la igual-

dad, proporcionalidad y neutralidad informativa, campean en la ley por su ausencia.

Vigésima primera. No se prohíben las transferencias, adecuaciones y trasposos presupuestales en la materia. Lo aprobado para publicidad oficial en el legislativo puede ser modificado e incrementado por el Ejecutivo.

Vigésima segunda. Se sigue entendiendo que el gasto en publicidad oficial es una suerte de subsidio.

Vigésima tercera. Por los fuertes componentes discrecionales derivados de las competencias que la ley asigna a favor de la Secretaría de Gobernación, la censura indirecta seguirá siendo una realidad en nuestro país.