

# Las trampas de la publicidad oficial

Jaime CÁRDENAS GRACIA



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

# LAS TRAMPAS DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 339

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

JAIME CÁRDENAS GRACIA

LAS TRAMPAS  
DE LA  
PUBLICIDAD OFICIAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2019

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 24 de octubre de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-2322-1

*A María de la Luz,  
por los senderos que hemos recorrido*

## CONTENIDO

Introducción . . . . .	1
CAPÍTULO PRIMERO	
MEDIOS, DEMOCRACIA Y ESTADO . . . . .	17
I. Introducción. . . . .	17
II. La reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones . . . . .	21
III. La reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública . . . . .	28
IV. La reforma en materia de derecho de réplica . . . . .	41
V. La disputa por el derecho de las audiencias. . . . .	59
VI. Conclusiones . . . . .	73
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA PUBLICIDAD OFICIAL: ¿ES POSIBLE CONTROLAR LA DICTADURA MEDIÁTICA? . . . . .	75
I. La dictadura mediática . . . . .	75
II. El derecho comparado de la publicidad y de la información oficial. . . . .	78
III. La publicidad oficial en México antes de la ley vigente . . . . .	84
IV. El problema de la publicidad oficial. . . . .	92
V. Conclusiones . . . . .	101

## CAPÍTULO TERCERO

LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL . . . . .	105
I. Antecedentes inmediatos de la Ley General de Comunicación Social . . . . .	105
II. Los contenidos de la Ley General de Comunicación Social . . . . .	111
III. Las críticas a las Ley General de Comunicación Social	123

## CAPÍTULO CUARTO

LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL . . .	127
I. Introducción. . . . .	127
II. La acción de inconstitucionalidad de la minoría senatorial en contra de la Ley General de Comunicación Social . . . . .	130
III. La acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . .	139
IV. Conclusiones. . . . .	150

## CAPÍTULO QUINTO

ALGUNAS INICIATIVAS POSTERIORES A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY . . . . .	155
I. La iniciativa que abroga la Ley General de Comunicación Social y expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad gubernamental, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano . . . . .	155
II. Iniciativa que expide la Ley General de Propaganda Oficial y reforma el artículo 242 de la Ley General de	

Instituciones y Procedimientos Electorales a cargo del diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena . . . . .	158
III. La iniciativa de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial del Estado de Chihuahua . . . . .	171
IV. Comparación entre las iniciativas y conclusiones . . . .	177
CAPÍTULO SEXTO	
LOS ASPECTOS PUNTUALES QUE LA LEY REQUERÍA . . . . .	179
Conclusiones . . . . .	201
Bibliografía . . . . .	205

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo trataremos, en general, de usar la expresión publicidad oficial o publicidad del Estado y no la de propaganda que es la que infortunadamente emplea el párrafo octavo del artículo 134 constitucional. La palabra propaganda tiene connotaciones negativas, es propia de regímenes no democráticos, y consiste en presentar informaciones, ideas o posiciones que son respaldadas con una argumentación exclusivamente a favor del emisor, sin que éste formule puntos de vista contrarios y alternativos. La propaganda carece de mínimos criterios de veracidad y de objetividad, por eso, las comunicaciones propagandísticas repetidas continuamente buscan transformar ideológicamente los mensajes en verdaderos, aunque no exista en los enunciados fidelidad alguna con la verdad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No aludimos a propaganda porque entendemos que ésta tiene una significación peyorativa y antidemocrática. Goebbels ya hacía mención a once principios de la propaganda: 1) principio de simplificación y del enemigo único. Adoptar una única idea, un único símbolo. Individualizar al adversario en un único enemigo; 2) principio del método de contagio. Reunir diversos adversarios en una sola categoría o individuo. Los adversarios han de constituirse en una suma individualizada; 3) principio de la transposición. Cargar sobre el adversario los propios errores o defectos, respondiendo el ataque con el ataque. Si no puedes negar las malas noticias, inventa otras que las distraigan; 4) principio de la exageración y desfiguración. Convertir cualquier anécdota, por pequeña que sea, en amenaza grave; 5) principio de la vulgarización. Toda propaganda debe ser popular, adoptando su nivel al menos inteligente de los individuos a los que va dirigida. Cuanto más grande sea la masa a convencer, más pequeño ha de ser el esfuerzo mental a realizar. La capacidad receptiva de las masas es limitada y su comprensión escasa; además, tienen gran facilidad para olvidar; 6) principio de orquestación. La propaganda debe limitarse a un número pe-

La publicidad oficial es toda comunicación, anuncio o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte. Se caracteriza porque, a diferencia de la publicidad convencional, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, es un canal comunicativo entre las instituciones públicas y la sociedad para informarla, a fin de que ésta pueda participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos.

En la publicidad oficial el legislador debe garantizar a los ciudadanos que los recursos a ella destinados se eroguen de la manera más eficiente, sobre esos recursos se deben rendir oportunamente a los ciudadanos cuentas respecto a su aplicación, y se debe asegurar el carácter institucional que anima a la comunicación, así como salvaguardar los fines informativos, educativos o de orientación social que se deben perseguir. La Comisión

---

queño de ideas y repetirlas incansablemente, presentarlas una y otra vez desde diferentes perspectivas, pero siempre convergiendo sobre el mismo concepto. Sin fisuras ni dudas. De aquí viene también la famosa frase: “Si una mentira se repite lo suficiente, acaba por convertirse en verdad”; 7) principio de renovación. Hay que emitir constantemente informaciones y argumentos nuevos a un ritmo tal que, cuando el adversario responda, el público esté ya interesado en otra cosa. Las respuestas del adversario nunca han de poder contrarrestar el nivel creciente de acusaciones; 8) principio de la verosimilitud. Construir argumentos a partir de fuentes diversas, a través de los llamados globos sonda o de informaciones fragmentarias; 9) principio de silenciación. Acallar las cuestiones sobre las que no se tienen argumentos y disimular las noticias que favorecen el adversario, también contraprogramando con la ayuda de medios de comunicación afines; 10) principio de la transfusión. Por regla general, la propaganda opera siempre a partir de un sustrato preexistente, ya sea una mitología nacional o un complejo de odios y prejuicios tradicionales. Se trata de difundir argumentos que puedan arraigar en actitudes primitivas. Principio de la unanimidad. Llegar a convencer a mucha gente de que piensa “como todo el mundo”, creando una falsa impresión de unanimidad. [http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once\\_principios\\_de\\_la\\_propaganda.htm](http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm). En esta misma tesitura ver el clásico de: Bernays, Edward, *Propaganda. Comment Manipuler l'Opinion en Démocratie*, París, Éditions La Découverte, 2007.

## INTRODUCCIÓN

3

Interamericana de Derechos Humanos, al emitir los “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”,<sup>2</sup> precisó respecto a la publicidad oficial los principios siguientes:

- 1) Las leyes en la materia deben ser especiales, claras y precisas, lo que exige satisfacer los siguientes estándares:
  - a) Los Estados están obligados a adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de los niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.
  - b) Los Estados tienen el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.
  - c) La norma debe contener una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación de los derechos a las libertades de pensamiento y expresión.
  - d) Las buenas prácticas, los mecanismos informales, las regulaciones defectuosas o dispersas no son suficientes para evitar las violaciones a la libertad de expresión.
  - e) Se debe definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que la publicidad estatal es toda comunicación, anuncio o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte.

---

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011, párrafo 33.

- f) Las diferentes etapas vinculadas a la producción, contratación, distribución y control del avisaje del sector público y privado costeados con fondos públicos deben encontrarse comprendidas en esta regulación.
  - g) Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.
  - h) El marco legal debe incluir una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación.
  - i) La regulación debe incluir sanciones apropiadas para la violación de las disposiciones.
- 2) La ley debe establecer objetivos legítimos para la publicidad oficial que estén vinculados con la utilidad pública y no constituir propaganda encubierta con gobernantes o de sus intereses, ni ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.
  - 3) La ley debe contar con criterios de distribución de la pauta estatal. Se deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad. Por eso, los criterios deben estar preestablecidos, ser claros, transparentes y objetivos.
  - 4) La ley debe obligar a una planificación adecuada. Las instancias del Estado deben realizar una adecuada planeación de la publicidad estatal para no propiciar un ejercicio abusivo de los fondos públicos que se destinan a ella.
  - 5) La ley debe prever los mecanismos de contratación. Los procedimientos deben ser abiertos. Se deben privilegiar las licitaciones públicas. Las modalidades diversas de contratación deben estar justificadas y ser excepcionales.
  - 6) La ley debe garantizar la transparencia y acceso a la información. Todos los datos y hechos vinculados a las decisiones adoptadas en materia de publicidad oficial deben ser completamente públicos.
  - 7) La ley debe contemplar un control externo de la asignación publicitaria. Un órgano autónomo debe encargarse

## INTRODUCCIÓN

5

de monitorear la asignación de publicidad oficial, incluyendo las auditorías sobre los gastos.

- 8) La ley debe señalar que la publicidad oficial no debe entenderse como un mecanismo de ayuda indirecta o subsidio a los medios.

¿Por qué es tan importante para la democracia y la construcción del Estado constitucional una adecuada regulación de la publicidad oficial? Para evitar los abusos de las instituciones públicas que con la publicidad oficial pueden limitar la equidad política y la imparcialidad, y que podrían dinamitar o hacer imposible la garantía de la neutralidad informativa. El pluralismo en y de los medios, la neutralidad informativa, y la imparcialidad en la información del Estado es la que debe rechazar constituirse en un discurso hegemónico irrespetuoso de los derechos de las minorías políticas y sociales, son principios jurídicos necesarios para salvaguardar las condiciones de autenticidad en los procesos electorales, en el quehacer cotidiano de los gobiernos, y en las relaciones entre gobierno y oposición.

Los principios constitucionales que se derivan de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 constitucional implican que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado que los obligan a la imparcialidad, a la salvaguarda de la equidad en la competencia y a la neutralidad informativa. A partir de estos principios, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la publicidad oficial para trastocarlos. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con la oposición y la sociedad. Es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campaña, sino permanentemente, en todo tiempo del ejercicio gubernamental, para que exista una relación simétrica entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Por este motivo, la publicidad oficial debe tener carácter institucional, es decir, debe referirse a los fines de cada institu-

ción y a la manera de cómo las instituciones se aproximan a ellos. No deben estar permitidos en la publicidad oficial mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben darse a partir de elementos documentales o electrónicos, que expresen objetivamente a los ciudadanos el cumplimiento de las instituciones con sus competencias constitucionales y legales, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garantice los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. Esto es, no se trata de cualquier información institucional, sino de una circunscrita a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6o. constitucional en materia del derecho de acceso a la información.

Hablar de publicidad oficial en México, de sus implicaciones y de la manera en que se ha utilizado la contratación de espacios en los medios para censurarlos indirectamente, para violar los principios de equidad electoral, para violentar los derechos a la información y a la libertad de expresión, tiene sentido en México por las características y evolución de nuestro régimen político.<sup>3</sup> Venimos de un entramado de reglas e instituciones, formales e informales —el régimen—, en donde el poder presidencial ha desplegado una enorme cantidad de atribuciones constitucionales y metaconstitucionales para subordinar, cooptar, comprar, perseguir o aniquilar a los posibles contrapesos de su poder. Ese régimen autoritario en nuestro país no ha desaparecido del todo, por eso cobra relevancia estudiar los instrumentos que aún éste puede utilizar para acceder, ejercer, mantener y reproducir su poder.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La relación medios-poder-sociedad es determinante en la definición de las características de un régimen político. Véase Montabes Pereira, Juan, *La prensa del Estado durante la transición política española*, Madrid, Siglo XXI Editores-Centro de Investigaciones Sociológicas, 1989.

<sup>4</sup> Para el estudio de las transiciones a la democracia remito a un estudio de hace años que da cuenta del marco teórico de las mismas y de cómo podemos

## INTRODUCCIÓN

7

Al escribir este ensayo me fui percatando de la limitada bibliografía sobre el tema.<sup>5</sup> La mayor parte de los estudios se ocupan del papel de la propaganda o publicidad gubernamental en los procesos electorales y en análisis del artículo 134 constitucional que normó su influencia, particularmente de su párrafo octavo, el que data de la reforma constitucional electoral de 2007,

---

emplearlo para estudiar las condiciones del régimen político mexicano: Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Apreza Salgado, Socorro, “La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 60, núm. 254, 2010; Baños, Marco Antonio y Carriedo, Luis Miguel, “Distorsiones de la propaganda política”, *Revista Justicia Electoral*, México, vol. 1, núm. 5, 2010; Corral Jurado, Javier, “Propaganda gubernamental y artículo 134 constitucional”, en Ackerman Rose, John Mill (coord.), *Elecciones 2012: en busca de la equidad y legalidad*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 51, Autonomía e independencia de los institutos electorales y facultad de los congresos estatales para regular la propaganda electoral*, disponible en: <https://bit.ly/2TYCvb6>; Salgado, Eneida Desiree y Seraphim Makarasky, Camila, “Propaganda electoral, publicidad gubernamental y encuestas electorales: un análisis del modelo mexicano desde una mirada brasileña”, *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, núm. 12, 2014; Guevara Montemayor, Alberto, “Suspensión de propaganda gubernamental y derecho de acceso a la información pública: hacia un punto de equilibrio en México”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, México, núm. 1, enero-junio de 2016; Mañon Garibay, Guillermo J., “El papel de la publicidad política en la construcción de valores y participación social”, *Revista Hechos y Derechos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, núm. 27, disponible en: <https://bit.ly/2ATFdHfj>; Marván Laborde, María, “La propaganda gubernamental: un exceso”, *Revista Hechos y Derechos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, núm. 39, mayo-junio de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2RDOoXm>; Salazar Rebolledo, María Grisel, “Resistiendo el clientelismo. Publicidad gubernamental y subsistencia de la prensa crítica”, *Colombia Internacional*, Colombia, núm. 95, 2018, disponible en: <https://bit.ly/2TYCicr>; Villafranco Robles, Citlali, “Campañas electorales en el límite de la ley. El caso de la propaganda gubernamental del Partido Verde Ecologista de México”, *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 17, enero-junio de 2016.

y que tardó más de 10 años en ser regulado mediante una ley, la que, como aquí analizaremos, es profundamente deficiente en términos democráticos, y poco útil para la construcción de lo que llamamos el Estado constitucional y democrático de derecho.<sup>6</sup>

Mi interés por este tema deviene de mis quehaceres políticos. Fui diputado durante la LXI legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012) y presenté una iniciativa en la materia.<sup>7</sup> Desde entonces me ha preocupado la ausencia de un marco jurídico democrático en materia de publicidad oficial. El marco jurídico que se debe plantear, discutir y aprobar tiene que ser uno que se ocupe de la publicidad gubernamental y su relación con la equidad de los procesos electorales, pero no sólo. Es fundamental que la contratación de publicidad gubernamental no sea un instrumento de control del gobierno para acallar voces críticas, y con ello permita indirecta e indebidamente a la autoridad limitar las libertades de expresión y el derecho a la información, como muchas veces ha sido en nuestro caso.

Vivimos tiempos interesantes. En el ciclo del nuevo gobierno de México (2018-2024) encontramos datos de lo que parece ser una nueva relación entre medios, Estado y sociedad. La información disponible aún no confirma plenamente el tipo de relación que existirá entre el nuevo gobierno y los medios. El gobierno en turno aduce que garantizará la libertad de expresión y el derecho a la información, pero muchos sectores ponen en duda ese propósito.

Sobre esa nueva posible relación algunos datos arrojan lo siguiente. Por ejemplo, en publicidad gubernamental el gasto pú-

---

<sup>6</sup> Aún en el derecho comparado, la bibliografía no es muy abundante, véase, por ejemplo, López Guerra, Luis *et al.*, *Derecho constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, vol. I, Valencia, 2018, pp. 253-277.

<sup>7</sup> Iniciativa del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide la Ley Reglamentaria de los artículos 6 y 134 constitucionales para regular la publicidad del Estado, *Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados*, México, 11 de julio de 2012.

## INTRODUCCIÓN

9

blico se propone reducir en 2019 a la mitad, de 10,000 millones de pesos anuales de los últimos años del gobierno de Enrique Peña Nieto, a poco más de 4000 millones de pesos anuales al inicio de este gobierno.<sup>8</sup> Esa reducción obviamente no implica, como hemos sostenido algunos, que el gobierno ya no gaste en publicidad gubernamental en medios electrónicos —sólo en medios impresos e Internet— y que emplee sus tiempos en radio y televisión para transmitir en tiempos oficiales la publicidad gubernamental. Tampoco entraña necesariamente que se abrogará la Ley General de Comunicación Social, objeto de estudio de este ensayo; o que dejarán de usarse los recursos públicos para manipular a los grandes medios de comunicación mediante la censura indirecta que puede actualizarse a través del usufructo de la publicidad oficial.

La relación medios-Estado-sociedad nunca ha sido en México democrática,<sup>9</sup> por el contrario, hemos *históricamente* vivido en México una dictadura mediática: los medios impresos, digitales y electrónicos han reproducido los puntos de vista de los gobiernos en turno y de los sectores dominantes-hegemónicos, y no ha existido ningún pluralismo de medios, ni en los medios.<sup>10</sup> *Es verdad que ahora con la presencia de la Internet y las redes sociales el poder*

---

<sup>8</sup> El martes 29 de enero de 2019 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los “Lineamientos generales para el registro y autorización de los programas de comunicación social y de promoción y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2019”. Se proponen medidas de austeridad y ajustar el gasto en comunicación social —se ha dicho que a la mitad de lo que formalmente se autorizaba para el gobierno anterior—. Se ha señalado que ningún medio podrá recibir más del 25% del presupuesto público destinado para la publicidad oficial. Sin embargo, los lineamientos violentan el principio de reserva de ley en la materia, tal como se desprende del artículo 134 párrafo octavo de la Constitución.

<sup>9</sup> Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

<sup>10</sup> Sobre las posibilidades de una nueva relación medios-gobierno véase: Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *SinEmbargo*, 1o. de enero de 2019.

*de los medios tradicionales de comunicación electrónica ha disminuido, pero no ha desaparecido. En un estudio del 3 de marzo de 2017 elaborado por Parametría, aún en los sectores juveniles del país —18 a 29 años— en un 41% los jóvenes se informan a través de la televisión y la radio, y en edades mayores —30 a 49 años— la audiencia atiende en un 72% a la radio y la televisión; en edades superiores ese porcentaje se incrementa.<sup>11</sup> Para probar el uso ideológico de los medios electrónicos y digitales y lo que denomino la dictadura mediática, pongo como ejemplo el caso de la reforma energética 2013-2014, modificación jurídica que fue impuesta por el gobierno en turno para beneficiar los intereses foráneos, la que se realizó sin consulta auténtica con la sociedad, a través de un gasto millonario para generar un aparato propagandístico a favor de ella empleando fundamentalmente la estructura del duopolio televisivo que acalló o silenció a las voces opositoras.<sup>12</sup>*

La neutralidad mediática en la materia ha sido inexistente, incluyendo la de la publicidad oficial. Esta publicidad, que es más bien propaganda, siempre ha servido para apuntalar a los gobiernos, fundamentalmente a los titulares del Poder Ejecutivo de nuestro país.

Los operadores políticos y mediáticos de los anteriores gobiernos, de manera dolosa, con alevosía, premeditación y ventaja, han avasallado a sectores sociales mayoritarios. Impusieron las supuestas reglas de la deliberación pública en su beneficio para que sólo las voces y posiciones dominantes prevalecieran —la del gobierno en turno y de los poderes fácticos— y, de manera intencionada, presentaban esa interpretación de la realidad como la realidad misma.

En el contexto de la dictadura mediática, se aprobó, como daremos cuenta aquí, un importante número de reformas vinculadas a los medios, a la libertad de expresión, derecho a la

---

<sup>11</sup> *Milenio Diario*, 3 de marzo de 2017. Estudio publicado por Francisco Abundis, director de Parametría.

<sup>12</sup> Cabrera, Rafael, “Gastó gobierno de EPN \$1,181 millones para promover la reforma energética”, *Aristegui Noticias*, 4 de enero de 2016, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0401/mexico/gasto-gobierno-de-epn-1181-millones-para-promover-la-reforma-energetica/>.

## INTRODUCCIÓN

11

información y transparencia que desgraciadamente no han modificado el *statu quo*. La ley aprobada objeto de este estudio no resuelve el uso discrecional y manipulado de los recursos públicos empleados para la publicidad oficial. Sin embargo, esto también ocurre con otras normas relacionadas con el derecho a la información, la transparencia, los medios y la libertad de expresión.

No sabemos si en los próximos años los medios públicos tendrán, respecto de los medios privados, una posición diferente en su influencia social. Desconocemos si los medios públicos van a ser medios del Estado y no del gobierno en turno. No sabemos cuáles serán sus niveles de independencia. Exclusivamente, tenemos la idea cierta para que los medios públicos no estén controlados ni subordinados a la Secretaría de Gobernación.

En el libro, exponemos, de manera alemana al análisis de la Ley General de Comunicación Social, la disputa judicial por el derecho de las audiencias. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver la acción de inconstitucionalidad que 47 senadores promovieron en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Está en juego fortalecerlas o disminuirlas y lo que ello implica para la vida democrática del país.

El nuevo gobierno ha decidido impulsar un programa que se denomina “Internet para todos” y ha decidido destinar 623 millones de pesos del presupuesto federal de 2019 para ese propósito, los que serán insuficientes, por lo que sólo debemos entender la inversión en un proceso continuado y de largo plazo que concluirá seguramente a finales del sexenio. Los propósitos del programa son abatir la brecha digital y lograr la conectividad en todo el territorio del país.

En materia de medios comunitarios, aunque se espera un incremento en su número, estamos muy lejos de una política consistente del Estado para apoyarlos y consolidarlos en relación con los medios públicos y no se diga respecto a los privados. Los medios comunitarios serían una pieza clave para acrecentar el nivel

de la deliberación pública y para reconocer y entender las diversas perspectivas culturales y sociales sobre la realidad nacional.

Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se aprecian imposibles en el corto plazo. Aunque pueden aprobarse nuevos canales de televisión y estaciones de radio, estamos muy lejos del modelo de oligarquía mediática que ha prevalecido. El espectro radioeléctrico seguirá desgraciadamente en muy pocas manos, negándose con ello el pluralismo de medios, necesario para contar con una democracia sólida. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión permite, por ejemplo, en su artículo noveno transitorio, concentraciones en telecomunicaciones sin autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En el primer capítulo del libro nos referimos a la relación entre los medios, democracia y Estado. La pretensión es mostrar a los lectores que normativamente esos vínculos aún no son aceptables en términos democráticos. En el sexenio 2012-2018, se aprobaron importantes reformas, en relación directa o indirecta con los medios y sus nexos con el gobierno. Sin embargo, como acreditaremos con los análisis de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, transparencia y acceso a la información pública, y derecho de réplica, la correlación de poder normativo se sitúa del lado de los medios y del gobierno en turno, pero no de la sociedad. En la parte final de ese capítulo exponemos los argumentos de una acción de inconstitucionalidad promovida en 2018 por senadores de la minoría parlamentaria para tratar de revertir reformas de ese año a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y que menoscabaron los derechos de las audiencias, lo que viene a revelar que a pesar de lo que hemos llamado transición a la democracia, los medios y el gobierno mantienen lazos simbióticos de poder a su favor y en contra de la sociedad, personas y derechos fundamentales.

En el segundo capítulo abordamos la relación entre la publicidad gubernamental y lo que denominamos en el ensayo la dictadura mediática, en concreto nos preguntamos si es posible

controlarla. Exponemos que además de los principios anticorrupción<sup>13</sup> y de los principios que derivan del artículo 134 de la Constitución y en especial de su párrafo octavo, la publicidad gubernamental tiene jurídicamente un vínculo muy poderoso con los derechos fundamentales, con la libertad de expresión en sus dos dimensiones —individual y colectiva—, con el derecho a la información, pero también con la equidad electoral y la equidad entre gobierno y oposición, así como con el pluralismo de medios y en los medios, y con un principio muy poco explorado en México y que está estrechamente unido a la publicidad gubernamental, que es el de la neutralidad. En esta parte del ensayo observamos cómo la dictadura mediática que ha prevalecido en el México del siglo XX, pero también en el XXI, se constituye como un ámbito en donde las voces de los sectores dominantes —los poderes fácticos— y la voz del gobierno son las que dominan su exposición y reproducción en los medios. Esa dictadura mediática es posible porque tanto los gobiernos en turno como los poderes fácticos, incluyendo a los mediáticos, tienen institucional y jurídicamente el control de los instrumentos de comunicación hacia los gobernados: el espacio radioeléctrico y los recursos políticos, económicos y jurídicos para imponerse. El marco jurídico está diseñado para mantener ese *statu quo*, y por eso los cambios jurídicos que entrañan cambios de reglas, podrían, mediante las normas adecuadas, pluralizar y democratizar la relación gobierno-medios-ciudadanos.

En el capítulo tercero desarrollamos los antecedentes normativos de la Ley General de Comunicación Social, tanto el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, que fijó un plazo perentorio para su aprobación, como en la resolución dictada el 15 de noviembre de 2017 por la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1359/2015, en donde la Corte advirtió la omisión

---

<sup>13</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

absoluta del legislador y le ordenó dictar la ley secundaria del párrafo octavo del artículo 134 del texto fundamental. La Ley General de Comunicación Social producto de esos antecedentes es descrita y comentada, y en la parte final del capítulo, se realizan las principales críticas a ese cuerpo normativo. Esas críticas han sido expuestas tanto por académicos como por organismos de la sociedad civil tales como Fundar, Artículo 19 y la AMEDI.<sup>14</sup> Algunas las retomo, otras las reformulo, y otras más son propias.

El capítulo cuarto se ocupa de dos de las acciones de inconstitucionalidad formuladas en contra de la Ley General de Comunicación Social. Se trata de la acción de inconstitucionalidad promovida por los senadores de la minoría, una vez que fue aprobada y publicada la Ley el 11 de mayo de 2018, y la otra acción que es estudiada, es la que promovió la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se expone el resumen de ambas iniciativas y se realizan los comentarios que consideramos pertinentes a la espera de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resuelva. Nuestro pronóstico es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar la inconstitucionalidad total de esa ley.

En el quinto capítulo las preocupaciones estriban en exponer algunas iniciativas de Ley de Publicidad Oficial, una vez que se publicó la vigente Ley General de Comunicación Social. Exponemos una iniciativa promovida por legisladores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, al igual que otra interesante iniciativa planteada por el diputado de Morena, Pablo Gómez Álvarez, y una iniciativa estatal formulada por el licenciado Javier Corral Jurado, gobernador del estado de Chihuahua. Analizamos y comparamos esas propuestas normativas.

---

<sup>14</sup> Véase, entre otros, Dupuy, Justine, “La sombra de la publicidad oficial”, *SinEmbargo*, México, 16 de octubre de 2017; Martínez, César, “Critican dictamen de publicidad oficial”, *Reforma*, 2 de abril de 2018; Amedi, #MediosLibres: Iniciativa de Ley de Publicidad Oficial (*Documento*), 25 de octubre de 2018.

## INTRODUCCIÓN

15

El sexto capítulo es un estudio propio, en donde abordo la Ley General de Comunicación Social que considero debió aprobarse por el Congreso y que está en espera de ser discutida por la actual legislatura. Se trata de una propuesta normativa que destaca algunos asuntos que estimo son torales en la legislación secundaria en la materia. Por ejemplo, insisto en que la publicidad del Estado en medios electrónicos debe realizarse totalmente en los tiempos oficiales; que la publicidad en medios impresos, digitales y en otras vías debe estar topada; que debe estar totalmente prohibida la promoción personalizada de servidores públicos a través de ella; que la publicidad gubernamental no tiene por fin exponer los logros de los gobiernos, sino cumplir con los fines del artículo 134 de la Constitución; que una vez aprobado el presupuesto para publicidad oficial no puede haber modificaciones ni adecuaciones presupuestales para incrementar sus montos; exijo plena transparencia en las contrataciones con los medios; propongo un órgano constitucional autónomo encargado de aprobar las normas administrativas y autorizar la planeación de los entes públicos en su publicidad, así como las contrataciones; aprecio importante que exista un mecanismo de evaluación social a las determinaciones del órgano constitucional encargado de la publicidad oficial; agrego que el papel de la Auditoría Superior de la Federación y las de los estados debe implicar una fiscalización concomitante —durante el ejercicio de los recursos—, y pienso que el sistema de responsabilidad y sanciones debe ser severo y comprender no sólo a los servidores públicos que incurran en faltas o delitos, sino también a los concesionarios o permisionarios de los medios, entre otras reflexiones.

En la parte final del libro, me ocupo de las conclusiones sobre los temas torales tratados en el ensayo. No pretendo que sea una recapitulación de sus contenidos sino una reflexión propia en torno a los temas más importantes relacionados con la materia y siempre a la luz de los puntos de vista de estudiosos, activistas e integrantes de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Termino esta introducción para agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas por el apoyo para realizar esta investigación, fundamentalmente a su director, doctor Pedro Salazar Ugarte. También doy las gracias a Jessica Avelina Marroquín Ventura por su auxilio en la búsqueda de los materiales para la realización de este ensayo.

## CAPÍTULO PRIMERO

### MEDIOS, DEMOCRACIA Y ESTADO

#### I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de los medios de comunicación de nuestro país, en los últimos años, los gobiernos y partidos mayoritarios han intentado a través de reformas jurídicas democratizar la relación entre medios, sociedad y Estado. Estimamos que no lo han logrado, como demuestro con los ejemplos de esas reformas que aquí exponemos. Igual podríamos decir de la inclusión en el ordenamiento jurídico nacional de la Ley General de Comunicación Social. ¿Por qué no se logra contar en México con una relación democrática entre los medios, la sociedad y el Estado?<sup>15</sup>

En gran medida no se logra ese objetivo porque los medios de comunicación, sobre todo los electrónicos, constituyen un poder fáctico de enorme peso político y económico. Los medios electrónicos son un aliado del *statu quo* político y económico que no es aún democrático. A los integrantes de los subsistemas político y económico les interesa ese tipo de alianza con los medios porque les permite mantener su poder político y económico, y con ello sus privilegios. Medios independientes de los gobiernos en turno o del sector económico más influyente podrían debilitar las condiciones de dominación existentes.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Vieja pregunta motivo de diversos estudios: Villanueva, Ernesto, *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995; Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información*, México, UNAM, 1998, y Maira, Luis *et al.*, *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2004.

<sup>16</sup> Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 23-33.

No podemos obviar, como dice Ian Shapiro, que la democracia debe ser un medio para manejar las relaciones de poder con el fin de minimizar la dominación.<sup>17</sup> Otro influyente autor de la ciencia política, Steven Lukes, dice que existen muchas aproximaciones para entender y definir poder. Una de ellas, la más elemental y socorrida, entiende que alguien tiene poder sobre otro cuando prevalece su interés y logra influir en sus decisiones. En las escuelas jurídicas esta concepción empata con las teorías centradas en las normas jurídicas coactivas y producidas por órganos del Estado (la amenaza seguida de sanción). Otro enfoque del poder señala que alguien tiene poder no sólo cuando influye en el otro e impone su interés, sino también cuando logra evitar conflictos y excluye de la agenda pública los intereses del otro. Esta segunda visión del poder tiene relación, entre otras, con las escuelas neoconstitucionalistas, que ya no centran lo jurídico en la norma coactiva sino en un ordenamiento complejo susceptible de argumentación, en donde ésta define el alcance y significación de los principios jurídicos en pugna —puede ampliarlos o restringirlos, excluyendo variables y contenidos que a los tribunales constitucionales no les interesa poner de manifiesto para salvaguardar el *statu quo*—.

En una tercera dimensión, se entiende que el poder significa la capacidad que tienen algunos para modelar la cultura e ideología de la sociedad concreta. Igualmente, consideran que el poder deviene de la inacción de los sin poder, y que por eso conviene estudiar cuándo los sin poder tienen la capacidad de cambiar su situación política. En las escuelas jurídicas esta tercera concepción del poder se relaciona con las escuelas críticas del derecho de influencia marxista y gramsciana. Aquí, el jurista no tiene duda de que el derecho es creación del poder y que modela a las sociedades junto con otros elementos culturales, institucionales e ideológicos y que, por ello, las orientaciones jurídicas no

---

<sup>17</sup> Shapiro, Ian, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

son neutrales, pues el derecho puede servir a los fines del *statu quo* o puede estar contra de él para cambiarlo.<sup>18</sup>

El poder de los medios en México tiene relación con los tres significados que expone Lukes, pero fundamentalmente con el segundo y con el tercero. Los medios excluyen de la agenda pública los temas que no le interesan al *statu quo* y los que incluyen en ella los reinterpretan de acuerdo con sus intereses. Además, han moldeado durante décadas la cultura y la ideología de nuestra sociedad.

La simbiosis entre medios y gobierno consolida un gran poder al margen de los ciudadanos. Los medios y los gobiernos son variables que se complementan y refuerzan. Veremos aquí cómo la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión tuvo por fin principal reordenar el mercado de las empresas interesadas sin garantizar la pluralidad en los medios ni en los medios y sin promover los medios públicos o comunitarios o los derechos de las audiencias. La reforma en transparencia y acceso a la información pública ha tenido como dice John Ackerman, el paradójico resultado de crear mayor opacidad.<sup>19</sup> Las normas de transparencia no son todavía un elemento esencial para la consolidación del Estado de derecho, en México se han ido poco a poco delineando como elemento de simulación institucional.<sup>20</sup>

El resto de las normas que en este capítulo ponemos como ejemplo dan cuenta exactamente de lo mismo. La aprobación de la legislación en materia de réplica generó la esperanza de que con ella se iban a incrementar debates vigorosos entre gobernantes y responsables de los medios. Nada de ello ha sucedido. Los medios son bastante impermeables a las solicitudes de rectifica-

---

<sup>18</sup> Lukes, Steven, *Power. A Radical View*, Londres, The MacMillan Press, 1974.

<sup>19</sup> Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 12.

<sup>20</sup> Cossío, José Ramón, "Transparencia y Estado de derecho", en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, cit., p. 116.

ción de información y no sufren consecuencias jurídicas por sus inveteradas conductas. Caso más grave es el del derecho de las audiencias. El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión —publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 2017 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación—, redujo a añicos las posibilidades de que los mexicanos contáramos con un derecho de las audiencias sólido.

No quiero expresar pesimismo, pero parece que visiones críticas sobre el Estado como la de John Holloway, expuesta en su obra: *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, tienen algo de razón. Holloway dice que tanto los revolucionarios como los reformistas intentaron transformar la realidad a través del Estado, pero ambas posturas han fracasado, porque el Estado no se puede orientar a favor de los proletarios y excluidos, aunque se pretenda. El Estado y el capitalismo están estrechamente vinculados, más allá de lo que se puede suponer. El error de los revolucionarios es tener una visión instrumental de la naturaleza capitalista del Estado y creer que se puede dirigir, al tomar el poder y el control de él, en beneficio de las clases proletarias; el de los socialdemócratas es el de engañarse con las posibilidades de domeñar al Estado capitalista a favor de conquistas sociales. Holloway considera que el Estado moderno está inmerso profundamente en la red de relaciones sociales capitalistas y que nunca puede instrumentalizarse a favor de los excluidos. Manifiesta que, sobre todo hoy en día, en el mundo de la globalización y el neoliberalismo, las relaciones sociales capitalistas no coinciden con las fronteras territoriales del Estado, y que las relaciones capitalistas están “desterritorializadas” y se reproducen más allá de las fronteras nacionales al grado de imponerse con lógicas internas, pero fundamentalmente externas en el territorio de cada Estado. Afirma que es equivocado pensar que primero se debe ganar el poder y después se puede constituir una sociedad valiosa para la humanidad, pues el realismo del poder sólo reproduce al poder. Encuentra en el movimiento neozapatista un

ejemplo de cómo se puede cambiar el mundo sin tomar el poder, sin el Estado, es más, al margen de él. Halloway no propone recetas de cómo cambiar el mundo sin tomar el poder, pero estima que las comunidades y grupos sociales deben trabajar mediante la lucha social, política y económica en ello. Él aprecia que, para comenzar, debemos aunar la teoría con el hacer. El hacer es de carácter social y es opuesto al tradicional “poder sobre” del capitalismo de Estado. En el capitalismo “lo hecho” está separado del “hacer” y se vuelve contra él. Halloway asume que la humanidad hoy en día tiene distintos escenarios: a) abandonar la esperanza para que la fuerza y el poder estén siempre presentes; b) olvidar las sutilezas y concentrarse en la naturaleza binaria del antagonismo de clases como sostuvo el marxismo clásico, y c) no perder la esperanza, lo que implica resistir y negar al capitalismo y al Estado, pues en las sociedades de nuestro tiempo, estamos obligados a entender lo que es negado, excluido, marginado. Como miembros de las comunidades debemos participar en el antagonismo y en la lucha permanente contra los sistemas de opresión capitalista. Su propuesta es: “...pelear por medio de la crítica para recuperar el hacer”.<sup>21</sup>

## II. LA REFORMA EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES

La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión que modificó los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución<sup>22</sup> implicó, lo haría aún más su legislación secundaria, un marco ju-

---

<sup>21</sup> Halloway, John, *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, Caracas, Vadell Hermanos, C. A., 2005, pp. 15-220. También, véase el prefacio de John Halloway al libro de Matamoros Ponce, Fernando, *Memoria y utopía en México. Imaginarios en la génesis del neozapatismo*, Xalapa, Universidad Veracruzana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2005, pp. 23-25.

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

rídico favorable a los medios de comunicación electrónica<sup>23</sup> para limitar y reducir *en buena medida* el papel de los medios públicos y comunitarios, todo ello en desdoro de la efectiva realización del derecho a la información. La reforma estableció, entre otras medidas: que ninguna empresa puede concentrar más del 50% del mercado respectivo, constituyó un organismo para regular los medios públicos (IFT), reconoció el derecho fundamental para acceder a la banda ancha, limitó la propaganda gubernamental, indicó retóricamente que el servicio de radiodifusión es de carácter social, dotó de autonomía constitucional al organismo para las telecomunicaciones, pero éste está en manos de los partidos dominantes, y concedió la autonomía constitucional de la Comisión Federal de Competencia que también está en manos de los partidos mayoritarios. Pareció tratarse de una gran reforma que resolvería la influencia de los poderes fácticos mediáticos y de telecomunicaciones en la vida institucional y democrática del país.

Sin embargo, la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que ha sido en general bien recibida por muchos sectores sociales, académicos y aún por los que se podrían considerar como afectados (entre otros, el duopolio televisivo y los responsables de Telmex), desde nuestro punto de vista no es la reforma que se requería para garantizar derechos humanos a la información y para proteger los intereses nacionales, *a pesar de que contiene algunos avances, por ejemplo, los medios de uso social tienen derecho a publicidad oficial hasta un 2% del presupuesto destinado a ese propósito*. Fue una reforma que tanto constitucional como legalmente favoreció descaradamente a los medios de comunicación electrónicos mexicanos de carácter privado, seguramente porque éstos apoyaron en 2012, al margen de la ley, la campaña presidencial del ex presidente Peña Nieto, y, por tanto, la modificación jurídica enfocó sus principales medidas en contra del monopolio en materia de telecomunicaciones (Telmex).

---

<sup>23</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el 14 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Más de un año después de la obligación transitoria que exigía la reforma constitucional.

Oficialmente, el diagnóstico previo a la reforma consideraba en materia de telecomunicaciones lo siguiente: 1) existe alta concentración, débil competencia y altos precios en telecomunicaciones; 2) en telecomunicaciones, una sola compañía concentra el 80% del mercado de telefonía fija y el 70% de telefonía móvil; 3) en México existe muy baja cobertura de redes de telecomunicaciones en poblaciones de menos de 5000 habitantes; sólo el 26% de los hogares tienen Internet y el 39.8% de la población es usuaria del servicio, y 4) La densidad de la banda ancha en México figura entre las más bajas de los países de la OCDE y la velocidad sigue siendo lenta. La reforma se proponía como objetivos: asegurar la cobertura universal de servicios de televisión, radio, telefonía y datos; mejorar los precios para que todos los niveles socioeconómicos tengan acceso a los servicios mediante la promoción de la competencia, y favorecer la calidad en el servicio y en el contenido.

Los fines anteriores suponían que la reforma ampliaría el acceso de las tecnologías de la información y la comunicación y la banda ancha a más personas y sectores sociales. Para ello, como se señaló, se dotó de autonomía al Instituto Federal de Telecomunicaciones, autoridad reguladora competente, y se abrió la inversión extranjera en telecomunicaciones al 100% y en radiodifusión al 49%. Además, se pretendió con la reforma el acceso a Internet al 70% de los hogares y al 85% a las pequeñas y medianas empresas.

El órgano regulador de las telecomunicaciones y radiodifusión, al que se confiere autonomía constitucional, desde nuestro punto de vista carece de legitimidad democrática de origen. Es un órgano elitista, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el Ejecutivo Federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deben a los intereses de la sociedad, sino a los intereses de los que los designen. El tema de la legitimidad democrática de los órganos constitucionales autónomos no es asunto menor, pues como ór-

ganos cúspide del Estado mexicano, sus titulares debieran provenir de la soberanía popular para que a ésta se deban.<sup>24</sup>

La reforma constitucional en telecomunicaciones y radiodifusión omitió indebidamente asuntos fundamentales, entre ellos, los siguientes: 1) defender los derechos de las audiencias para garantizar la calidad y pluralidad en la programación de los medios; 2) garantizar pormenorizadamente los derechos de los usuarios; 3) establecer con suficiencia las asimetrías existentes entre los concesionarios de telecomunicaciones y radiodifusión para garantizar una competencia auténtica; 4) determinar sanciones severas en caso de concentración indebida en los sectores de la reforma, incluyendo la revocación de las concesiones; 5) contemplar el acceso gratuito a Internet; 6) asignar al menos un 30% de las concesiones a medios de uso social (medios comunitarios); 7) promover los medios públicos de comunicación en al menos un 30% del espectro radioeléctrico; 8) oponerse al porcentaje de 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión para defender la soberanía nacional sobre el espacio radioeléctrico; 9) despartidocratizar la elección de los titulares del IFT, y 10) rechazar que una empresa concentre el 50% del mercado en telecomunicaciones y radiodifusión (fracción III del artículo octavo transitorio de la reforma constitucional). Ello es contrario a la libre competencia y no resuelve la concentración monopólica que genera el duopolio televisivo ni el excesivo poder de Telmex en las telecomunicaciones. La concentración hasta del 50% de una empresa en alguno de los sectores no resuelve el problema de los monopolios en México. Una empresa que posea el 50% del mercado —Televisa o Telmex— seguirá siendo preponderante y podrá imponer a la autoridad reguladora muchas decisiones en su ámbito de actuación. ¿Por qué no se reduce ese porcentaje de concentración al 20% o al 30%? Nuestra respuesta es porque no se quiere efectivamente combatir la concentración empresarial. En los Estados Unidos, paradigma

---

<sup>24</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Las pruebas y las resoluciones electorales*, México, Porrúa, 2014.

del modelo capitalista, ninguna empresa de televisión puede tener más del 30% del mercado.

De peor manera que la reforma constitucional, la reforma secundaria en telecomunicaciones estableció inconstitucionalmente —violenta el artículo 8o. transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión— que la preponderancia se determine por sector y no por servicios.<sup>25</sup> Además, tanto en la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión como en la legislación secundaria, la Comisión Federal de Electricidad cede a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para favorecer a los inversionistas privados. La reforma priva a la Comisión Federal de Electricidad de su red con el propósito de compartirla con los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, lo que constituye un despojo a la nación. Nuevamente los recursos públicos se emplearán para beneficiar a intereses privados o, en otras palabras, esa reforma favorece que inversionistas privados obtengan beneficios económicos y que para ello compartan la infraestructura pública de una red que debiera ser estratégica para el desarrollo de la nación y para el logro de los intereses generales. Es evidente que en este punto, como en otros de la reforma, existe una privatización de lo público.

Se profundiza en la ley la ilegitimidad de origen del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Es un órgano elitista resultado del desdoblamiento de la oligarquía nacional y transnacional, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el Ejecutivo Federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deben a los intereses de la sociedad, sino a los intereses de los que los designan.

---

<sup>25</sup> Si la declaración de preponderancia se hace por sector no se desagregarán todos los servicios ofrecidos, tales como Internet, telefonía, televisión de paga, servicios de venta de publicidad, etcétera. Esta medida claramente favorece a las empresas nacionales y foráneas.

Los medios públicos y sociales de televisión y radio se encuentran en la legislación secundaria en estado de precariedad respecto a los medios privados que son favorecidos por la ley. Ello demuestra, no solamente, el esquema privatizador de la reforma, sino que también prueba cómo el Estado mexicano pierde recortía económica en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Se trata de una violación evidente al artículo 25 de la Constitución. Como se ha dicho por expertos y legisladores, el espacio radioeléctrico debiera dividirse a tercios, tal como ocurre en el derecho comparado (Argentina o Ecuador), un tercio para el sector público, otro para el sector social y otro para el sector privado.

La ley secundaria descuida los derechos de las audiencias, pues no se garantiza el derecho a la información y sin la garantía plena de este derecho no hay democracia, sino la dictadura mediática que hoy tenemos en México. Es decir, la legislación no protege los derechos al pluralismo de los medios y en los medios, el derecho a recibir información veraz, el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que todos los puntos de vista relevantes se manifiesten en igualdad de circunstancias en ellos. Igualmente, se legaliza el bloqueo de señales para impedir el libre flujo de información en Internet. Si se aducen causas de seguridad nacional, se permite a los operadores y prestadores de servicios de telecomunicaciones establecer zonas geográficas donde la señal pueda ser interrumpida, lo que tiene por propósito limitar las protestas de los movimientos sociales.

En la legislación secundaria de telecomunicaciones y radiodifusión, las autoridades de seguridad pública y las ministeriales, pueden inconstitucionalmente violentar el derecho a la privacidad de las personas y están facultados para autorizar la geolocalización de los gobernados e intervenir en conversaciones privadas o en el intercambio de datos que los ciudadanos entre ellos realizan. Lo anterior es abiertamente anticonstitucional, pues toda afectación o intervención en los derechos de las personas debe

contar con la autorización judicial en los términos del artículo 16 de la Constitución.<sup>26</sup>

La Ley Federal de Telecomunicaciones indica que el Ejecutivo Federal podrá hacer la requisita de las vías generales de comunicación, entre las que se encuentran el espacio aéreo y el espacio radioeléctrico, en los casos de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior o la economía. La requisita implica una suspensión de garantías sin cumplir con las formalidades previstas en el artículo 29 de la Constitución y se trata de un mecanismo represivo contrario a los principios de un Estado de derecho democrático obligado a cumplir con los principios del debido proceso y con el derecho a la información.

Por otra parte, en contra de la finalidad de la reforma constitucional que creó el IFT, la Secretaría de Gobernación administra los tiempos que le corresponden al Estado y aún tiene algunas competencias respecto a los contenidos audiovisuales sobre los que aún puede hacer revisión previa —se trata de la censura previa prohibida por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—. La existencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones hace innecesario que Gobernación tenga aún facultades en la materia y mucho menos atribuciones de censura contrarias a los derechos humanos. Ello violenta los principios del Estado constitucional de derecho y la neutralidad que se dice preserva la reforma legal.

---

<sup>26</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2012 promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos validó las normas que permiten la geolocalización de los equipos de comunicación móvil vinculados a delitos considerados graves. Sesiones celebradas los días 9, 13, 14 y 16 de enero de 2014. En 2018, al decidir las acciones de inconstitucionalidad 10/2014 y 11/2014 promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el anterior Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, cambió su criterio y señaló que la geolocalización no cumple con el principio de proporcionalidad en sentido estricto e invalidó el primer párrafo del artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2018.

La legislación secundaria de telecomunicaciones y radiodifusión no reguló el derecho de réplica de los ciudadanos ni normó la publicidad oficial, lo que en su momento afectó los derechos humanos de las audiencias y transgredió el principio de imparcialidad que debe caracterizar al Estado. El arreglo a favor de los intereses de la oligarquía es claro: pocos derechos a los ciudadanos y en contrapartida muchos derechos para los empresarios nacionales y foráneos y pocas obligaciones para ellos. La reforma de telecomunicaciones es un esquema de negocios y no un ordenamiento para garantizar derechos.

Las sanciones en contra de los medios privados de comunicación que prevé la ley son ridículas. Existe en toda la ley secundaria un trato de privilegio, contrario al artículo 1o. constitucional, a favor de los medios privados y en contra de los medios públicos y sociales. Las asignaciones de uso social y público están sobrerreguladas, no existe un principio de equidad para las comunidades indígenas ni para los medios públicos. La ley secundaria se diseñó con el propósito exclusivo de proteger a los medios privados y menoscabar las posibilidades de los medios sociales y públicos.

En fin, la reforma secundaria no garantiza el derecho a la información ni protege adecuadamente los derechos de las audiencias. Es una reforma para que las oligarquías nacionales y transnacionales hagan negocios a costa de los recursos de la nación —el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo—. Y no resuelve la concentración monopólica ya existente en México en telecomunicaciones ni en radiodifusión.

### III. LA REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información pública, y protección de datos —la reforma modificó los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y

122 de la Constitución—, fue el resultado de negociaciones en la opacidad, informales y de carácter previo, en donde algunos grupos parlamentarios no participaron como el del PT en el Senado *y otros movimientos políticos como Morena no fueron consultados*.<sup>27</sup> *Es cierto que distintos académicos y activistas reconocidos se pronunciaron a favor de la reforma*.<sup>28</sup> Los grupos parlamentarios del PRI-PVEM, PAN y PRD acordaron fundamentalmente la redacción hoy vigente. Es decir, la reforma careció de carácter representativo.<sup>29</sup>

*Reconozco que las reformas fueron aplaudidas internacionalmente y que el “Centre for Law and Democracy and Access Info Europe”, en su reporte de*

---

<sup>27</sup> Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

<sup>28</sup> Ruelas, Ana Cristina, “Transparencia: el arroz de todos los moles”, *Guía Pública*, Artículo 19, 15 de marzo de 2014.

<sup>29</sup> La reforma devino del Pacto por México que se firmó al inicio del sexenio de Peña Nieto. El Pacto fracasó porque: 1) los calendarios electorales y elecciones locales pusieron a prueba muchas veces la cohesión del pacto. Las posibles alianzas estatales y municipales entre el PAN y el PRD obligaron al PRI a recurrir a todas las prácticas inimaginables para ganar las elecciones municipales y estatales. Lo anterior distanció a las fuerzas políticas; 2) las movilizaciones sociales en contra de las reformas petrolera, telecomunicaciones, transparencia y fiscal —acordadas en el Pacto— provocaron divisiones al interior de los partidos, principalmente en el PRD, pero también en el PRI; 3) el Pacto por México integró con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país en ese momento (PRI, PRD, PAN), pero no comprendió al resto de los partidos (Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza). El Pacto por México no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. No existió en él representación estatal ni municipal. No se incluyó en el Pacto a los pueblos indígenas ni están formalmente en él los poderes fácticos. Fue un acuerdo político poco representativo, débilmente incluyente, que no respetó los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Fue elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad, y 4) las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el Pacto y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes. Los temas y el alcance o profundidad de cada uno de ellos fueron decididos por esas dirigencias y, no se ha justificado aún ante la sociedad, el porqué de esos temas y por qué con ese alcance. No se dio oportunidad para que los discursos alternativos a la hegemonía política —como el de los zapatistas o los miembros del Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— expusieran sus preocupaciones, sus temáticas, y la profundidad con que deberían tratarse los asuntos. Se trató de un Pacto acordado sin luz ni taquígrafos.

*28 de septiembre de 2016, consideró que el marco jurídico de México en la materia era el mejor del mundo —recibió una puntuación de 136 sobre 150 puntos—. No obstante esa apreciación, mi postura académica es opuesta a esa apología, porque como lo acreditó con el estudio que adelante hago, las disposiciones sobre transparencia y acceso a la información plantean problemas jurídicos y democráticos importantes. Mi punto, es que esa reforma pudo ser mejor, y aunque se perfeccionó el marco previo que era más deficiente que el actual, existen aún elementos normativos cuestionables. Así, por ejemplo, el INAI aunque formalmente es ahora un órgano constitucional autónomo, los procedimientos para la designación de sus titulares dependen de un esquema de reparto de cuotas de los dos o tres partidos mayoritarios en el Senado —el INAI es un órgano partidocrático que responde a los intereses o deseos de los que tienen el poder de nombrar a los funcionarios cuspide—.*

En este sentido, la reforma deja mucho que desear en términos de la autonomía constitucional del INAI. Éste es un órgano partidizado y no ciudadano. El método de designación de los comisionados debiera descansar en criterios basados en los méritos o realizarse a través de una elección ciudadana o, en su caso, sería aconsejable el empleo de ambos métodos para garantizar la plena independencia de la institución.

El mecanismo de designación de los comisionados del INAI implica un reparto de cuotas en los nombramientos a favor de los partidos mayoritarios. El INAI es un organismo que, aunque es cuspide en la estructura del Estado, carece de legitimidad democrática de origen, porque el nombramiento de sus titulares no descansa en la voluntad de los ciudadanos, sino en la de los grupos parlamentarios mayoritarios en el Senado.

Según la reforma, el ejecutivo puede objetar el procedimiento de designación de los comisionados del INAI. Ese poder de objeción reduce aún más la independencia de los comisionados porque le da injerencia al Ejecutivo en sus nombramientos.

Además, las modificaciones constitucionales son cuestionables por los siguientes motivos:

La reforma al artículo 6o. de la Constitución previó la prevalencia de la Federación *sobre los Estados y la Ciudad de México*, en

*la materia*.<sup>30</sup> El cambio constitucional se hizo en consonancia con la creciente tendencia en la vida nacional a vulnerar el sistema federal, a través del empleo de leyes generales, que no son aprobadas por las legislaturas locales, sino exclusivamente por las cámaras federales.<sup>31</sup>

El órgano garante —el INAI— tiene competencia sobre los órganos de transparencia de los estados y de la Ciudad de México. Existe en la reforma una invasión centralista a las competencias de las entidades federativas (artículo 6o. de la Constitución). Los órganos garantes de los estados y de la Ciudad de México, quedan supeditados al órgano nacional por dos razones: 1) porque el INAI podrá conocer de sus resoluciones, y 2) porque todos los órganos de transparencia de las entidades federativas están regulados por la ley general en donde el órgano central-nacional tiene preponderancia jurídica.

Igualmente, el cambio constitucional limita la supuesta autonomía del órgano garante —el INAI—, pues el consejero jurídico puede impugnar sus resoluciones cuando se trate de asuntos relacionados con la seguridad nacional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía un recurso especial de revisión.<sup>32</sup> En

---

<sup>30</sup> Siempre el papel de los órganos de transparencia y acceso a la información pública locales ha sido modesto. Véase Quezada, Bianca Paola (coord.), *Derecho de acceso a la información pública en los Estados*, México, Universidad Iberoamericana, 2002.

<sup>31</sup> Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano”, en Astudillo, César y Casarín León, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010, pp. 531-557.

<sup>32</sup> La seguridad nacional es un concepto ambiguo que permite cualquier intervención. El concepto de seguridad nacional era totalmente extraño en el derecho mexicano hasta la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXIX-M de 2004. Antes de esa categoría, la Constitución empleaba los conceptos de seguridad exterior, interior y seguridad pública. ¿De dónde proviene el concepto seguridad nacional? De los Estados Unidos, que influyeron en el gobierno de Vicente Fox por razones geopolíticas para que ese término se plasmara en nuestra Constitución. Según la Ley de Seguridad Nacional —publicada el 31 de enero de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*—, en su

el artículo 6o. de la Constitución no se precisaron las funciones del Consejo Consultivo del INAI.

No se estableció que todos los poderes fácticos, *por ejemplo, los mediáticos o las transnacionales, pudieran ser sujetos obligados de la transparencia más allá de cuando reciben recursos públicos o entran en relaciones jurídicas con los gobiernos, dada su profunda trascendencia e influencia en los poderes e instituciones formales, los que son condicionados por los grandes intereses de dichos poderes fácticos. ¿Qué sentido tiene transparentar el poder formal cuando el poder real que determina los destinos de la nación no está sujeto a fuertes obligaciones de transparencia y escrutinio público?*<sup>2</sup> Exclusivamente la reforma se ocupa de los partidos y sindicatos —en la legislación secundaria sin hacerlo integralmente—, pero no

---

artículo 3o., ésta conlleva a: I. Proteger a la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros Estados o sujetos de derecho internacional, y; VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. El artículo 5o. de la Ley de Seguridad Nacional enumera las amenazas a la seguridad nacional: 1) Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de México dentro del territorio nacional; 2) Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; 3) Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; 4) Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución; 5) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; 6) Actos en contra de la seguridad de la aviación; 7) Actos que atenten en contra del personal diplomático; 8) Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; 9) Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; 9) Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; 10) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y 11) Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

de los demás poderes reales que inciden, y de qué manera en la vida nacional.

En México requerimos órganos auténticamente autónomos. El INAI no lo es por las siguientes razones: 1) los órganos cúspide del Estado merecen que sus titulares cuenten con legitimidad democrática derivada de los ciudadanos para tener responsabilidad directa frente y ante ellos, y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) la historia política y constitucional de México demuestra que los nombramientos de los denominados órganos autónomos se realizaban antes por el presidente hegemónico y, ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios —en este caso en el Senado—; 3) el hecho anterior limita la independencia de sus titulares porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quién los designó; 4) esos órganos y poderes se han partidocrizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) no hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes en el país; 6) por el método de designación existente, los titulares de esos órganos, pierden independencia porque con motivo de sus funciones no afectarán los intereses de quién los nombró; 7) son órganos elitistas que implican un desdoblamiento de la oligarquía nacional en ellos; 8) los titulares del INAI hasta la fecha no han generado vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y 9) sus titulares resuelven de espaldas a la comunidad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos, sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *statu quo*.

¿Por qué no se escoge otro método de elección para los titulares del INAI? Por ejemplo: 1) que las diez universidades más importantes del país propongan a cinco expertos cada una, y que los titulares del organismo sean sorteados entre ellos, o 2) que sean electos por los ciudadanos sin que los interesados realicen campañas ni reciban financiamiento, pero con acceso a los

tiempos de radio y televisión para que los aspirantes expongan su plan de trabajo y posteriormente sean electos por los ciudadanos. La respuesta para la pregunta de por qué no se ensaya otro método de elección de este tipo de órganos es porque se terminaría el atractivo para los que firmaron el Pacto por México del 2 de diciembre de 2012, que es el reparto de cargos y prebendas entre ellos y no la democratización del país. El sabor que dejó la aprobación de la reforma constitucional no es muy agradable, pues el INAI seguirá secuestrado por los partidos mayoritarios.

Tiempo atrás, Thomas Jefferson afirmó que, si tuviera que elegir entre un gobierno sin periódicos o periódicos sin un gobierno, no dudaría un instante en preferir esto último (Carta al coronel Edward Carrington, del 16 de enero de 1787). ¿Por qué? Porque la libertad de expresión y el derecho a la información tienen un valor preferente sobre otros derechos y libertades. Son el fundamento de otros derechos y libertades. Son, como dice una sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el balón de oxígeno de la democracia (*Sullivan vs. New York Times*). Por eso, la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos prohíbe que los derechos a la libertad de expresión y a la información sean regulados mediante ley. Una ley que regule el derecho a la información en los Estados Unidos sería impensable, y contraria a la primera enmienda de la Constitución de ese país.<sup>33</sup>

En México, no sólo se aprobó la ley general para regular la transparencia, sino que quedó muy distante y lejos de los principios que se contienen en los tratados suscritos por México.<sup>34</sup>

Todos los principios de las declaraciones y tratados que hemos firmado exigen un derecho a la información amplísimo, y la

---

<sup>33</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss. Véase, también, Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004, pp. 289 y ss.

<sup>34</sup> Gómez Hermosillo Marín, Rogelio y Herrera Meraz, Christian, *Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información*, México, Alianza Cívica, 2008.

ley general restringe el principio de “máxima publicidad”.<sup>35</sup> Por ejemplo, en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU sólo se establecen dos límites al derecho a la información: 1) el respeto a los derechos y la reputación de los demás, y 2) la protección de la seguridad nacional. En cambio, el artículo 113 de la ley general contiene más de diez causales de información reservada, algunas de ellas incompatibles con la democracia.

Otro ejemplo, el Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de 1999, indica *que las excepciones y limitaciones al derecho a la información deben ser escasas y estrictas “que demuestren perjuicio” y el “interés público” y, que en ocasiones, aunque la información sea reservada y aunque sea privada, si ésta revela un alto nivel de corrupción dentro del gobierno debe hacerse pública.*<sup>36</sup>

En todas esas normas está presente el principio de “máxima publicidad” contemplado en el artículo 6o. de nuestra Constitución que exige elaborar leyes siempre de manera progresiva para optimizar el principio. Sin embargo, la ley general escamotea el principio de máxima publicidad.

Las razones de por qué se escamotea en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>37</sup> que regula el derecho a la información, el principio de máxima publicidad, son las siguientes:<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> El Poder Judicial de la Federación ha mantenido históricamente posiciones titubeantes, aún sobre su propia transparencia. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2005.

<sup>36</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999*, Washington, OEA, pp. 2-65.

<sup>37</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

<sup>38</sup> ¿Qué es máxima publicidad? El artículo 8o., fracción VI, de la ley general la define mal y retóricamente. Máxima publicidad implica desde nuestro punto de vista la garantía plena del derecho a saber, es decir, que todas las

- 1) Los titulares de los órganos garantes, como ya lo dijimos respecto a la reforma constitucional en la materia, incluyendo al INAI, son designados respondiendo al esquema de reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios. Ello no garantiza su independencia ni su imparcialidad. Los órganos garantes están partidocratizados. Esos titulares son secuestrados por la voluntad de los partidos hegemónicos y del Ejecutivo. Son una oligarquía institucionalizada.
- 2) Desgraciadamente, no son sujetos obligados los poderes fácticos que reciben una concesión, permiso, autorización, licencia o contrato del Estado. El poder mediático y las petroleras también debieran ser, en todos los casos, sujetos obligados más allá del hecho de recibir la concesión, licencia, permiso, autorización o contrato para realizar alguna función de trascendencia pública en alguna aérea estratégica o prioritaria. La reforma constitucional y la ley señalaron como sujetos obligados a poderes fácticos débiles como los partidos y sindicatos, y no a los poderosos como las televisoras y/o las transnacionales.
- 3) El criterio para definir si algo es público o privado para efectos de la transparencia y acceso a la información pública, no debiera ser solamente el ejercicio de los recursos públicos, sino también la función o tarea que realizan los sujetos privados y/o su nivel de incidencia en la vida económica o política. Si los sujetos o entes privados realizan una tarea que tiene consecuencias públicas, sociales, o sus fines afectan a la economía, esas funciones también deben ser públicas.
- 4) La posibilidad prevista en la ley —artículos 189 y siguientes— para que el consejero jurídico del gobierno federal

---

personas del Estado conozcan de manera pública y comprensible de manera oportuna y completa de todos los asuntos públicos y de los privados de incidencia pública, con las mínimas excepciones. Éstas deben estar plenamente justificadas y ser precisas. Las excepciones no deben enunciarse de manera vaga como lo hace el artículo 113 de la ley.

interponga el recurso de revisión en materia de seguridad nacional concede al Ejecutivo un instrumento muy poderoso para anular los efectos de la ley en asuntos de trascendencia. La transparencia y el acceso a la información serán, tal vez posibles, en asuntos de poca envergadura, pero en los fundamentales para el destino de la nación dudamos que lo sean.

- 5) En materia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, la ley no es precisa ni contundente (artículo 5o.) y no indica que nunca ni por ningún motivo las autoridades podrán clasificar por esos motivos la información como reservada. Desde el inicio de una averiguación previa, de una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o del inicio de cualquier procedimiento, la información debiera ser pública en esos supuestos. La ambigüedad e indefinición de la norma permitirá que las autoridades escamoteen la transparencia en esta materia.
- 6) En materia de transparencia energética (artículo 83) la norma es retórica al no prever el supuesto de conflicto normativo con las leyes secundarias en materia energética. Es decir, no queda claro en caso de antinomia, si prevalecerá la ley general de transparencia o las leyes y reglamentos de las leyes en materia de energía. Nosotros pensamos que prevalecerán las disposiciones energéticas sobre las de esta ley, lo que significa que no habrá transparencia en materia energética.
- 7) Son excesivas y ambiguas las causales de reserva de información (artículo 113) y son mayores a las que estuvieron en vigor antes de la vigencia de la ley general. Además, deben tenerse en cuenta las causas de reserva y de confidencialidad contempladas en leyes especiales, en materia energética, fiscal, financiera, electoral, entre otras.
- 8) Es absurdo que las opiniones, recomendaciones o puntos de vista expresados en un procedimiento deliberativo no

concluido (artículo 113, fracción VIII) se consideren información reservada. Lo anterior es totalmente contrario al principio kantiano que señala que los actos de autoridad que no son públicos son injustos, así como opuestos a los principios de filosofía moral, por ejemplo, expresados por Aulis Aarnio, en el sentido de que en una democracia debe ser público, tanto el procedimiento, durante el mismo procedimiento, como el resultado de la decisión. El poder y la corrupción anidan en procedimientos deliberativos que no son públicos.<sup>39</sup>

- 9) La prueba del daño requeriría ser más exigente para los sujetos obligados que la que se encuentra prevista en el artículo 104 de la ley. El daño para no difundir la información debiera comprobarse empíricamente por los sujetos obligados y no darse por sentado a través de una especulación.
- 10) La ley general no protege a los servidores públicos que divulgan información en contra de sus superiores o de sus pares.
- 11) La ley no estableció la obligación para que las declaraciones patrimoniales, de interés o las declaraciones fiscales de los funcionarios sean siempre públicas.
- 12) La información jurisdiccional tiene un tratamiento de excepción previsto en los artículos 194 y siguientes de la ley, pues tres ministros de la SCJN definen la transparencia en el ámbito jurisdiccional, lo que significa, al menos en esta materia, que el INAI no es la máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información.
- 13) La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, responde a un esquema anti-federalista por dos razones: 1) en la aprobación de la ley no participan los congresos locales como debiera ser preceptivo en la Constitución porque no se trata de una ley general, y 2) el INAI tiene atribuciones sobre los asuntos de los que

---

<sup>39</sup> Aarnio, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social. Ensayos sobre filosofía del derecho*, México, Fontamara, 1995.

- conocen los órganos garantes de las entidades federativas, ya sea a través del recurso de inconformidad o por medio de la atracción de los recursos de revisión que debieran conocer los órganos garantes de las entidades federativas.
- 14) En materia de sanciones, artículos 206 y siguientes, no se le conceden a los órganos garantes todas las atribuciones para sancionar. La ejecución de las sanciones corresponderá a otras autoridades (artículo 207).
  - 15) La redacción del párrafo segundo del artículo 7o. de la ley es contrario a lo resuelto por la SCJN en la resolución sobre la contradicción de tesis 293/2011, en virtud de que el Estado mexicano también está obligado por las sentencias y resoluciones de los organismos supranacionales de derechos humanos, aunque éste no haya sido parte en el asunto concreto. La ley ignora los criterios jurisdiccionales de la SCJN y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de bloque y parámetro de constitucionalidad.
  - 16) Se hace nugatoria en el artículo 20 de la ley, la obligación de generar información, y se flexibiliza el deber de documentar todo acto que derive del ejercicio de facultades.
  - 17) En el artículo 101 no se determinan con absoluta certeza los plazos para la clasificación de información relacionada con infraestructura y estabilidad financiera.
  - 18) Se reducen las obligaciones de transparencia en materia de deuda pública y en las intervenciones de las autoridades en telecomunicaciones.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>40</sup> repite las deficiencias de la Ley General, y añade algunas más, entre las que encuentro a las siguientes:

- 1) En materia de seguridad nacional y pública, se propone un tratamiento de excepción que no se rige por la Ley Federal,

---

<sup>40</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016.

sino por la Ley General de Transparencia y los protocolos de seguridad y resguardo (artículo 64).

- 2) En materia de sanciones, artículos 186 y siguientes, no se le conceden al INAI todas las atribuciones para sancionar, sólo en el caso de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público (artículo 193).
- 3) El artículo 12 de la Ley Federal incurre en el grave error de considerar que sólo la información documentada que derive de competencias legales es pública. Cuando la finalidad de la ley debiera ser que cualquier información de trascendencia pública que tenga que ver con las autoridades o con poderes fácticos es pública, independientemente de que se documente o no.
- 4) En materia de transparencia energética —artículos 68 y 73 de la ley— la información que específicamente debe ser pública no es la más relevante. Por ejemplo, no es pública la que tiene que ver con las personas físicas que son titulares o controlan las empresas energéticas privadas. Tampoco es pública la información derivada de los procedimientos de consulta a los pueblos originarios, ni las evaluaciones de impacto social de los proyectos de infraestructura.
- 5) La ley no sanciona: *a)* la comercialización de información confidencial y reservada; *b)* ni la reincidencia en la no publicación de la información.
- 6) El recurso de revisión en materia de seguridad nacional que puede presentar el consejero jurídico del gobierno federal no está regulado.
- 7) No se norma el voto particular del comisionado que disiente. Ni se establece el procedimiento para emitirlo.
- 8) Los partidos y sindicatos tienen obligación de dar información, pero no de la trascendente. Por ejemplo, en el caso de los partidos, no se consideran públicas las actas de las reuniones de sus órganos internos. Y en el caso de los sindicatos, no se estima público el ejercicio del gasto público que reciben y realizan los sindicatos.

- 9) El destino de los recursos que reciben los grupos parlamentarios de las cámaras del Congreso no está precisado como información pública.
- 10) El plazo de 18 meses que estableció el tercero transitorio de la ley para que los sujetos obligados ajusten su normatividad en la materia fue excesivo. En los hechos, esta ley se aplicará posible y cabalmente hasta el gobierno presidido por Andrés Manuel López Obrador.
- 11) Las causales de improcedencia y sobreseimiento del recurso de revisión son contrarios al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los recursos deben ser sencillos, rápidos y efectivos.
- 12) El artículo 21 de la ley es contrario al artículo 1o. de la Constitución. En la interpretación del marco jurídico las autoridades deben tomar en cuenta el bloque y el parámetro de constitucionalidad.
- 13) En general, las obligaciones específicas de transparencia de autoridades y de personas están limitadas. Lo importante en cada poder y autoridad es lo que la ley no obliga a transparentar.
- 14) La ley contribuye a la simulación y no será un instrumento efectivo para combatir la corrupción.

#### IV. LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHO DE RÉPLICA

El derecho de réplica está previsto en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales celebrados y ratificados por nuestro Estado (artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), en diversos preceptos de la legislación secundaria que estuvieron en vigor (el artículo 27 de la preconstitucional Ley sobre Delitos de Imprenta y en el artículo décimo noveno transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y hasta en disposiciones administrativas dispersas y sin orientación.

El legislador no había dado cumplimiento a lo ordenado por el poder revisor de la Constitución, que le ordenó desde 2007 legislar en la materia para garantizar plenamente el derecho de réplica.<sup>41</sup> En efecto, nuestro país requería de una ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución para dar vigencia a ese derecho y hacer posible la satisfacción de los derechos a la información, a la libertad de expresión, a la intimidad, el honor y a la buena imagen (Amparo Directo 14424/2002),<sup>42</sup> además de ampliar los espacios de la participación y la deliberación de los asuntos públicos.

*La ley reglamentaria sobre el derecho de réplica tardó mucho tiempo en aprobarse, fue publicada el 4 de noviembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación. En contra de distintas disposiciones de la misma, los partidos PRD, Morena y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovieron acciones de inconstitucionalidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió esas acciones el 1o. febrero de 2018 —la resolución se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2018—. En las mencionadas acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el Congreso debía legislar nuevamente el plazo para la réplica prevista en el artículo 10 de la Ley, invalidó las fracciones IV y V del artículo 19, y eliminó porciones normativas del artículo 3o., párrafos segundo y quinto y del artículo 25 en su fracción VII. La Corte no aceptó la réplica cuando la información fuese ofensiva o cause perjuicio. A consecuencia de*

---

<sup>41</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario a propósito de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de réplica”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 35, julio-diciembre de 2016, pp. 291-304.

<sup>42</sup> Amparo Directo 14424/2002. El Espectáculo Editorial, S.A. de C.V. y otras, 13 de enero de 2003, rubro: “Daño moral y derecho a la información” (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito), Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, marzo 2003, tesis 1.4<sup>o</sup>.C.57 C, p. 1709. En dicha resolución el Tribunal dice que resulta irrelevante que la información o manifestación sea falsa o verdadera, y que basta que se exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo para que se acredite el daño moral.

*esta decisión, la ley reglamentaria sobre el derecho de réplica sufrió reformas para acatar la decisión de la Suprema Corte, las que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2018.*

En una democracia y en un Estado constitucional y democrático de derecho, toda persona física, moral o grupo social tiene derecho a dar su propia versión de los hechos cuando éstos son aludidos negativamente por los medios de comunicación o agencias, pues de otra manera sólo rige y prevalece el punto de vista de los medios de comunicación y de las agencias hegemónicas y/o dominantes y no la pluralidad de puntos de vista que existe en cualquier sociedad. Requerimos en cualquier sociedad que pretenda actuar democráticamente, de una opinión pública libre y plural, que proteja los derechos de las minorías, así como los derechos a la intimidad, el honor y la propia imagen de las personas.<sup>43</sup> La diversidad de puntos de vista sobre la información es lo que caracteriza a una sociedad libre y bien informada, en donde el derecho a saber debe ser una realidad tangible y no una aspiración incumplida.

*Los antecedentes y fundamentos jurídicos e históricos de la regulación secundaria sobre el derecho de réplica en México son los siguientes:*

- 1) La reforma constitucional electoral publicada el 13 de noviembre de 2007 estableció, en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de réplica.
- 2) En la legislación secundaria nacional, desde la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, se garantizaba en su artículo 27, el derecho de réplica respecto a los medios de comunicación escritos.
- 3) Las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fueron publicadas el 14 de enero

---

<sup>43</sup> Ortega Gutiérrez, David, *Derecho a la información versus Derecho al honor*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 23-43.

de 2008 regularon el derecho de réplica en los párrafos tercero y cuarto del artículo 233 en el siguiente tenor:

3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

4. El derecho a que se refiere el párrafo anterior se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

- 4) En el artículo décimo transitorio de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, se señaló: “A más tardar el 30 de abril de 2008, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución”. Lo que, desde luego, no ocurrió.
- 5) La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013 estableció en su artículo tercero transitorio que en 180 días naturales el Congreso de la Unión debía regular el derecho de réplica, lo que no aconteció. El arreglo a favor de los intereses de la oligarquía era claro: pocos derechos a los ciudadanos y en contrapartida muchos derechos para los empresarios nacionales y foráneos y pocas obligaciones para ellos. La reforma de telecomunicaciones es un esquema de negocios y no un ordenamiento para garantizar derechos.

- 6) El artículo décimo noveno transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 estableció lo siguiente:

En tanto se expida la Ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y los candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercitará sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta Ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta Ley.

- 7) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por nuestro país desde el 3 de febrero de 1981, determina en su artículo 14 lo siguiente:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

- 8) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 29 de agosto de 1986, emitió opinión consultiva mediante la que interpretó el contenido del artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ella indicó

que los Estados Partes tienen la obligación de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho de réplica a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción; que los Estados Partes deben adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias; y, que el derecho de réplica puede ejercerse a través de ley formal o, por medio de otras disposiciones, siempre y cuando, en el caso de las últimas, no se restrinja el derecho.<sup>44</sup>

En diversos Estados europeos y latinoamericanos, el derecho de réplica se encuentra establecido, tanto en Constituciones (Constitución de Colombia, artículos 20 y 112) como en leyes o en disposiciones administrativas y, se garantiza procesalmente, mediante acciones constitucionales, civiles, penales o administrativas.

*En cuanto a la ley reglamentaria del derecho de réplica inicialmente publicada el 4 de noviembre de 2015,<sup>45</sup> debemos señalar que proporciona cuatro definiciones jurídicas que sirven para determinar el desarrollo y alcance de la ley. Éstas son:*

- *La definición de agencia de noticias.* Se entiende por tal a la empresa o institución que obtiene información, materiales

---

<sup>44</sup> Ventura, Manuel E. y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 179-183.

<sup>45</sup> Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 2015. Después de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conoció de las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015 promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, PRD y Morena sufrió reformas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2018.

editoriales o fotográficos, para venderlos o ponerlos a disposición de los medios de comunicación, mediante acuerdo o contrato.

- La determinación del derecho de réplica. Se define el derecho de réplica como el derecho de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los sujetos obligados, relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.<sup>46</sup>
- Se entiende por medio de comunicación a la persona, física o moral, que presta servicios de radiodifusión; servicios de televisión o audio restringidos, o que de manera impresa y/o electrónica difunde masivamente ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables.<sup>47</sup>
- Productor independiente es la persona, física o moral, que genera y es responsable de producir contenidos que son publicados o transmitidos por los medios de comunicación.

La ley señala que cualquier persona física o moral podrá ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que emita cualquier sujeto obligado previsto en la ley y que le cause un agravio.

Cuando el derecho de réplica se ejerce ante los sujetos obligados operados o administrados por pueblos o comunidades indígenas, el procedimiento se sigue de conformidad con las condiciones que determinen sus propias formas de organización, en tanto no contravengan los principios que establece la Constitución, la ley de réplica y las demás aplicables.

---

<sup>46</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004, p. 392.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 398.

Los partidos políticos, los precandidatos y los candidatos a puestos de elección popular, debidamente registrados ante las instancias electorales correspondientes, podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que difundan los medios de comunicación en términos de lo dispuesto por la ley. En los periodos que la Constitución y la legislación electoral prevean todos los días se considerarán hábiles.

La crítica periodística será sujeta al derecho de réplica en los términos previstos en la ley, es decir, cuando se relaciona con una persona física o moral concreta y, siempre y cuando, esté sustentada en información falsa o inexacta cuya divulgación le cause un agravio a la persona que lo solicite.

Los sujetos obligados deberán contar en todo tiempo con un responsable para recibir y resolver sobre las solicitudes de réplica. Los sujetos obligados podrán contemplar como parte de su organización interna un defensor de los derechos de los lectores, radioescuchas o televidentes.

El procedimiento ante el responsable de la publicación o difusión de la información, consiste en que el aludido, su representante legal o sus herederos, presenten —decía la ley de 2015— ante el medio, agencia de noticias, productor independiente o difusor, su solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de que la información falsa o inexacta haya sido difundida. El responsable tendrá un plazo de tres días hábiles para definir la procedencia a la réplica o negarla. En todos los casos, se deben fundar y motivar las resoluciones.

El sujeto obligado podrá negarse a llevar a cabo la publicación o transmisión de la réplica, en los siguientes casos:

- 1) Cuando se trate de transmisiones en vivo y la réplica ya se haya realizado.
- 2) Cuando no se ejerza en los plazos y términos previstos en la ley.
- 3) Cuando no se limite a la aclaración de los datos o información que aludan a la persona, que sea inexacta o falsa y cuya difusión le ocasione un agravio.

- 4) Cuando la información sea ofensiva o contraria a las leyes —esta fracción fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—.
- 5) Cuando la persona no tenga interés jurídico en la información controvertida, en los términos previstos en la ley —esta fracción fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—.
- 6) Cuando la información previamente haya sido aclarada, siempre y cuando se le otorgue la misma relevancia que a la que dio origen.
- 7) Cuando la réplica verse sobre información oficial que en forma verbal o escrita emita cualquier servidor público y que haya sido difundida por una agencia de noticias o medio de comunicación.
- 8) Cuando la información publicada o transmitida por el medio de comunicación provenga de una agencia de noticias y se haya citado a dicha agencia.

En todos los casos anteriores, el sujeto obligado deberá justificar su decisión y notificársela a la persona solicitante, acompañando, en su caso, las pruebas que al efecto resulten pertinentes.

En la hipótesis de que el sujeto aludido no se encuentre satisfecho con la respuesta otorgada por el medio de comunicación, se regula un procedimiento judicial ante el Poder Judicial de la Federación, a través de los juzgados de distrito, con la intención de dirimir la controversia. La decisión definitiva puede ser apelada ante los tribunales unitarios, y el juicio de amparo también es procedente.

Las sanciones son pecuniarias y consisten en multas, y se podrán imponer a los sujetos obligados que no cumplan con las obligaciones previstas en la ley.

Se establecen multas mayores en los casos en que el sujeto obligado se niegue a cumplir la sentencia o lo haga fuera del plazo establecido en la sentencia.

En el ámbito electoral, las autoridades de la materia dejan de tener competencia, y los jueces de distrito conocerán de las demandas de réplica presentadas por partidos, precandidatos y candidatos, después de que éstos agoten el procedimiento ante los medios. La ley establece que los partidos políticos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que difundan los medios de comunicación.

La interpretación y aplicación de la ley reglamentaria sobre el derecho de réplica deberá hacerse conforme a lo establecido en: los principios constitucionales; los tratados internacionales en materia de derechos humanos, celebrados y ratificados por nuestro país; las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque nuestro Estado no haya sido parte; así como en otras leyes o disposiciones que maximicen el ejercicio del derecho de réplica. Lo anterior en plena concordancia con el vigente artículo 1o. de la Constitución y tomando en cuenta las categorías de bloque de constitucionalidad y de convencionalidad y las de parámetro de constitucionalidad y/o convencionalidad.<sup>48</sup>

Sostengo que el derecho de réplica debe ser ejercido, tanto por personas físicas, morales, o grupos sociales. Los grupos sociales, sin personalidad jurídica, deben contar con legitimación para proteger su derecho de réplica cuando son discriminados, es decir, afectado el derecho a la información y los demás derechos relacionados con la réplica.

En el derecho de réplica es indebido —porque se anula el derecho— que se exija para su procedencia un interés jurídico, desde nuestro punto de vista bastaría probar un interés legítimo y hasta difuso, cuando se trata de grupos sociales sin personalidad jurídica. Se afirma lo expuesto para que este ordenamiento

---

<sup>48</sup> Astudillo, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, t. IV, vol. 1, México, UNAM, 2015, pp. 117-168.

sea consecuente con las reformas en materia de amparo —constitucionales y legales— que ya han admitido el interés legítimo.

La carga de la prueba en los diversos procedimientos de garantía del derecho de réplica debe recaer en los medios de comunicación, agencias y productores independientes, y no en los gobernados, porque son los medios los que cuentan con la información, opiniones y puntos de vista que han sido difundidos y que resultan agraviantes para las personas. No obstante, la ley reglamentaria establece obligaciones de carga de la prueba a los ciudadanos.

El derecho de réplica debe hacerse valer ante el medio de comunicación o la agencia, en plazos razonables y no en plazos excesivamente cortos como son los que determina la ley. Esto con la finalidad de que el derecho de réplica no sea limitado.

La vía judicial para el ejercicio y garantía del derecho de réplica debe ser expedita y sumaria para que no se menoscabe la oportunidad en el ejercicio del derecho. Por eso, soy de la opinión, a diferencia de la ley, de una sola instancia judicial y de que exista, contra las decisiones del tribunal competente de única instancia, un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que será admisible, sólo si se impugna la inconstitucionalidad de la ley o de algún tratado. En el procedimiento oral y sumario de única instancia, no debe haber el desahogo de recurso alguno ni la resolución de incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Sería muy importante que el tribunal competente, como medida cautelar, al admitir la demanda de la persona afectada, ordenara al medio de comunicación, agencia o productor independiente, que difundan públicamente el nombre de la persona que ha promovido en su contra demanda para exigir el derecho de réplica, así como la información que sea motivo de la reclamación.

Desde luego que la réplica, esa es mi posición, no debe ser confundida con un simple derecho de rectificación por hechos inexactos, y debe proceder contra cualquier información, opi-

nión o punto de vista, que el ciudadano, persona moral o grupo social, considere agravante y que haya sido vertido en los medios de difusión.

Procesalmente, el derecho de réplica no debe garantizarse a través de un procedimiento administrativo que se desahogue por la Secretaría de Gobernación o por cualquier otra dependencia, como tampoco debe protegerse a través de un procedimiento judicial tortuoso, poco ágil y práctico, que seguramente hará nugatorio el derecho de réplica, tal como se regula en la ley aprobada.

El procedimiento administrativo se rechaza porque el solicitante de réplica promueve un litigio en contra de los medios y no un procedimiento administrativo, y porque los medios de comunicación, agencias y productores independientes, no son parte de la administración pública federal. Además, la autoridad administrativa no es la más indicada en México para proteger los derechos fundamentales, en tanto que su finalidad es realizar acciones dirigidas al bienestar común de la sociedad.

En materia electoral, la autoridad competente y el procedimiento deben estar a cargo de las autoridades y tribunales electorales para no privarlas de sus competencias constitucionales y legales. La réplica en materia electoral debe comprender la información, opiniones o comentarios que se realizan durante los procesos electorales por partidos, candidatos y ciudadanos.

Proteger los derechos individuales y colectivos es competencia de los tribunales; sin embargo, nos oponemos a la aplicación del juicio de amparo porque el derecho de réplica se quedaría, por el transcurso del tiempo que se requiere en este tipo de procesos, y por los laberintos procesales existentes en él, sin posibilidad de hacerse cumplir satisfactoriamente. En este sentido, es preferible que el conocimiento de las demandas en contra de los medios, agencias y productores independientes, para reclamar el derecho de réplica, esté a cargo de un tribunal federal de única instancia y que durante el procedimiento se prescinda de la aplicación de la Ley de Amparo.

En cuanto a las sanciones, además de contemplarse la revocación de la concesión o la autorización para las faltas más graves, sería conveniente graduar las sanciones tomando en cuenta la trascendencia y la capacidad de audiencia de cada medio de comunicación.<sup>49</sup>

*Mis críticas a la ley reglamentaria del derecho de réplica después de la resolución de la Suprema Corte que conoció de las acciones de inconstitucionalidad y que fue reformada por el Congreso y publicadas sus modificaciones el 30 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, son las siguientes:*

- 1) El artículo 2o., fracción II, limita el alcance del derecho humano de réplica. Establece que ese derecho sólo es respecto a hechos inexactos y/o falsos. No se contempla la complejidad de la réplica que puede implicar: 1) rectificaciones de hechos inexactos o falsos; 2) aclaraciones de puntos de vista y opiniones que resulten “agraviantes”, y 3) respuestas de diverso tipo que las personas pueden hacer a los medios respecto a informaciones “agraviantes”. La ley regula un derecho de rectificación pero no uno de réplica, pues deja fuera a las opiniones y restringe en otros preceptos (artículo 5o.), la réplica contra la crítica periodística —sólo las personas físicas y morales pueden promoverla en ese caso, excluyendo a colectivos sin personalidad jurídica—. La norma es violatoria del artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que extiende la

---

<sup>49</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación —1o. de febrero de 2018, la resolución se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 2018— se pronunció sobre la Ley reglamentaria del derecho de réplica al resolver las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el Congreso debe legislar nuevamente el plazo para la réplica prevista en el artículo 10 de la Ley, invalidó las fracciones IV y V del artículo 19, y eliminó porciones normativas del artículo 3o., párrafos segundo y quinto y del artículo 25 en su fracción VII. La Corte no aceptó la réplica cuando la información fuese ofensiva o cause perjuicio.

réplica a supuestos que van más allá de hechos inexactos o falsos —contra toda información “agraviante” y también respecto a la información cinematográfica—. Además, la disposición violenta el derecho de las audiencias previsto en el artículo 6.B, fracción VI, de la Constitución porque los derechos humanos son interdependientes y el derecho al honor o a la intimidad de las personas que es protegido por la réplica, está también vinculado a todos los derechos que tienen relación con la libertad de expresión y el derecho a la información.

- 2) El artículo 3o. no establece la legitimación legítima ni difusa en materia de réplica. Se deja fuera a los grupos sociales que no estén constituidos legalmente y no cuenten con un representante legal. Es decir, los grupos sociales, las ONG, podrían quedar sin protección. Violenta esta disposición el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución, porque no maximiza el derecho, no es una disposición que garantice el derecho de réplica de manera *pro homine*. También vulnera el derecho de las audiencias contemplado en el artículo 6.B, fracción VI, de la Constitución porque una parte de éstas quedan excluidas de este derecho fundamental. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la réplica debía ser ejercida por la persona afectada, pero en materia electoral también podía plantearse por otros sujetos legitimados según el derecho electoral.
- 3) El artículo 5o., que se refiere a la crítica periodística, no permite el derecho a la réplica cuando ésta no tiene que ver con una persona física o moral. De esta suerte, las cuestiones generales que tengan que ver con colectivos sociales, económicos, religiosos o ideológicos, quedan fuera de la protección de la réplica. Lo anterior entraña una violación al párrafo quinto artículo 1o. de la Constitución que prohíbe la discriminación y que garantiza la dignidad humana.

- Igualmente, se violenta el derecho de las audiencias por las exclusiones legislativas de la norma infraconstitucional.
- 4) El artículo 10 prevé un plazo de 15 días hábiles para presentar la solicitud de réplica ante el medio de comunicación —debiera ser un plazo más amplio, por ejemplo, 60 días hábiles constituyen un plazo razonable—. Si no se hace la solicitud de réplica en ese plazo, el derecho precluye, es decir, no se podrá ejercer posteriormente. Se trata de un plazo muy corto que hace nugatorio el derecho. Por otra parte, no se prevé el supuesto de personas que se enteren mucho tiempo después de la información motivo de la réplica. El plazo de cinco días que se preveía inicialmente en la ley de 2015, a consecuencia de la resolución de inconstitucionalidad, se amplió a quince días hábiles.
  - 5) El artículo 10 establece requisitos excesivos para el solicitante de réplica. Esta norma significa una afectación directa a la réplica. La solicitud de réplica al medio de comunicación no debe implicar la exigencia de ningún requisito, tanto por razones jurídicas como materiales. Jurídicas, porque en la réplica, los derechos son de los ciudadanos que la promueven, y las obligaciones, entre ellas, la carga de la prueba, recaen en el medio de comunicación. Materiales, porque el que cuenta con las pruebas y las tiene directamente a su alcance es el propio medio de comunicación. La abundancia de requisitos restringe la garantía del derecho. Además, la norma no facilita la solicitud de réplica a través de vías como la Internet.
  - 6) Los artículos 11 y 12 establecen plazos de tres días hábiles para que el medio resuelva y notifique al solicitante. La ley no obliga a los medios a fundar y motivar sus resoluciones y los plazos son muy amplios. Los plazos debieran ser de máximo de 24 horas, en cada caso, para no hacer nugatorio el derecho. Las normas olvidan la importancia de la premura con que la réplica debe ser publicada o difundida.

Una réplica extemporánea limita el alcance protector del derecho y, en algunos casos, lo puede hacer nugatorio.

7) El artículo 19 prevé las diversas causas de negativa que pueden esgrimir los medios de comunicación para rechazar la réplica de los ciudadanos. Son excesivos:

- La fracción I constituye un absurdo lógico porque la réplica es un derecho del ciudadano y no del medio. El que tiene que estar o no satisfecho con la información o con la réplica a la información u opinión concreta, es el ciudadano y no el medio.
- La fracción II señala que el derecho a promover la réplica precluye en plazos muy cortos (15 días), lo que constituye una limitación fuerte al ejercicio del derecho de réplica.
- La fracción III determina que la réplica se niega si se trata de opiniones o de crítica periodística. La norma limita el universo de las materias que son susceptibles de la réplica.
- La fracción IV permitía al medio negar la réplica si éste la estima ofensiva o contraria a la ley. La orientación de la ley parecía proteger a los medios sobre el derecho fundamental de las personas. Este precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad.
- La fracción V facultaba al medio a negar la réplica, si el solicitante no tiene interés jurídico. Es decir, el interés legítimo y el difuso, no se contemplaban. Esta fracción fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero es obvio que los intereses difusos o simples no están protegidos.
- La fracción VI constituye un absurdo lógico porque la réplica es un derecho de las personas y no de los medios. El que tiene que estar o no satisfecho con la

información o la réplica a ella, es el ciudadano y no el medio.

- La fracción VII indica que la réplica no procede contra la información oficial, lo que es una forma de proteger la impunidad, corrupción y simulación de los gobernantes.
  - La fracción VIII precisa que no hay obligación solidaria, entre las agencias de noticias y los medios, pues el medio puede indicarle al solicitante que sólo repitió la información de la agencia de noticias, y al hacerlo, deja de tener responsabilidad frente a él.
- 8) El artículo 21 regula un procedimiento judicial federal de doble instancia. En caso de que el medio le niegue al solicitante la réplica o no la satisfaga adecuadamente, el afectado deberá acudir ante un juez de distrito. Lo anterior significa que, una vez que el juez de distrito resuelva, un Tribunal Unitario podrá conocer de la apelación y en contra de la apelación siempre procederá el juicio de amparo. El procedimiento debiera ser de una sola instancia ante un Tribunal Unitario y sin derecho a recurso ordinario alguno como consta en algunas iniciativas a las que se alude en el dictamen que dio origen a la ley del 4 de noviembre de 2015. En todo caso, contra la resolución del tribunal de única instancia que propongo, podría haber un recurso constitucional expedito, diferente al amparo, ante la Segunda Sala de la SCJN. De otra suerte, y como se propone en el dictamen, se está protegiendo a los medios con la simple duración del procedimiento de doble instancia más la duración en el desahogo del juicio de amparo.
- 9) El artículo 24 establece que al solicitante que se le niegue la réplica, tiene un plazo de cinco días hábiles, después de la notificación del medio, para acudir al juez de distrito. Es un plazo muy corto que hace nugatorio el derecho. Ese plazo debiera extenderse más.

- 10) El artículo 28 no contempla en materia de prueba lo siguiente: 1) que la carga de la prueba esté a cargo de los medios y no de las personas que ejercen el derecho; 2) que existan poderes probatorios de oficio en el juez de distrito, y que 3) las medidas para mejor proveer se incluyan. Lo anterior lo señalo con fundamento en las obligaciones de los medios que se generan a consecuencia del derecho humano de réplica, y según lo dispuesto en los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 11) El artículo 30 le da al medio un plazo de cuatro días para contestar después del emplazamiento del juez de distrito, es un plazo largo que favorece al medio. La contestación debe realizarse en un plazo de tres días después del emplazamiento.
- 12) El artículo 35 regula la apelación ante el Tribunal Unitario, situación que prolongará, junto con los juicios de amparo, los procedimientos *sine die*.
- 13) El artículo 36 les concede a los medios tres días hábiles después de la resolución definitiva, para publicar la réplica. Es un plazo que favorece a los medios. La publicación debe hacerse inmediatamente o al día siguiente.
- 14) Los artículos 38, 39 y 40, contemplan sanciones pecuniarias a los medios que no acaten las resoluciones en materia de réplica. Como sanción para los medios nunca se prevé la revocación de las concesiones o de las autorizaciones. Tampoco se gradúan las sanciones tomando en cuenta la importancia o influencia de cada medio de comunicación.
- 15) En síntesis es una ley que tiene las siguientes deficiencias: 1) favorece a los medios y no a los gobernados, éstos tienen que litigar en condiciones de desigualdad económica y poder en contra de medios de comunicación que son auténticos poderes fácticos; 2) restringe el alcance protector del derecho de réplica y en realidad se regula una rectificación;<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Rosas Martínez, Alejandro, “¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?”, *Derecho Comparado de la Información*, México, julio-

3) contempla un procedimiento judicial farragoso que hace nugatorio el derecho; 4) priva a las autoridades electorales para conocer de la réplica en materia electoral; 5) determina la carga de la prueba en el titular del derecho; 6) faculta a los medios a negar las réplicas con cualquier pretexto (artículo 19); 7) no garantiza el derecho de réplica de los colectivos que no están constituidos jurídicamente, y 8) las sanciones a los medios implican multas, jamás se contempla la revocación de una concesión o de una autorización, ni se gradúan las sanciones en función de la trascendencia o importancia de los medios.

## V. LA DISPUTA POR EL DERECHO DE LAS AUDIENCIAS

La minoría de senadores de la LXIII Legislatura —47 *senadores integrantes del PAN, PRD y PT*— promovieron en noviembre de 2017 una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, específicamente las fracciones LIX y LXI del artículo 15; las fracciones II y IV del artículo 216; las fracciones II, IV y X, así como el párrafo segundo del artículo 256; el segundo, tercero y quinto párrafos del artículo 259; el primer párrafo del artículo 260; el tercero y quinto párrafos del artículo 261; el quinto párrafo del artículo 297, y la denominación del capítulo IV del título décimo quinto para quedar como “sanciones en materia de transmisión de mensajes comerciales y derechos de las audiencias”; las adiciones de un tercero y cuarto párrafos al artículo 256, y que derogan la fracción III del artículo 256 y la fracción II del inciso c) del artículo 311 de esa ley.<sup>51</sup>

---

diciembre de 2011, pp. 67-103.

<sup>51</sup> El Decreto fue publicado el 31 de octubre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

*El acto reclamado motivo de la acción de inconstitucionalidad de noviembre de 2017 fue la aprobación por el Pleno del Senado —con 73 votos a favor, 13 en contra y tres abstenciones— de las reformas mencionadas en el párrafo anterior a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, porque a juicio de la minoría senatorial menoscaban los derechos de las audiencias reconocidos constitucionalmente en 2013 y normados en 2014 en la ley. Previamente a esta acción de inconstitucionalidad —el 31 de enero de 2017— el entonces presidente del Senado Pablo Escudero, a solicitud de las bancadas del PRI y PRD, había promovido una controversia constitucional en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de los Derechos de las Audiencias que fueron autorizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones —lo mismo hizo el titular del Ejecutivo Federal— por considerar que esos lineamientos podrían ser violatorios de la libertad de expresión y porque se estimaba que invadían competencias del Poder Ejecutivo.*

En la demanda de acción de inconstitucionalidad de noviembre de 2017, la minoría senatorial estimó violados los derechos reconocidos en los párrafos primero, segundo, tercero y quinto del artículo 1o. constitucional, además de los artículos 2o. y 3o. de la carta magna, el apartado B del artículo 6o. y el artículo 28 de nuestro ordenamiento fundamental, en relación con los derechos de las audiencias.<sup>52</sup> Igualmente, se consideró infringido el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la interpretación que sobre esa norma han realizado los órganos interamericanos de protección de derechos humanos.

Entre los conceptos de invalidez se sostuvo que de forma apresurada, violando el reglamento del Senado, y sin esperar a que Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera las controversias constitucionales interpuestas por el Ejecutivo Federal y por el entonces presidente del Senado, Pablo Escudero, en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de los Derechos de las Audiencias autorizados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno del Senado haya aprobado, con

---

<sup>52</sup> Tron, Jean Claude *et al.*, “Derecho de las audiencias”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre 2016, pp. 323-378.

73 votos a favor, 13 en contra y tres abstenciones reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que atentan contra los derechos de las audiencias reconocidos constitucionalmente en 2013 y regulados en 2104.

La acción de inconstitucionalidad del Senado argumenta que el Decreto impugnado limita las facultades de supervisión y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones en relación con las normas vigentes previas —es regresivo, no progresivo, contrario al principio *pro persona*— y debilita sustantivamente la figura de Defensoría de las Audiencias porque confiere su naturaleza y alcance jurídico a los entes regulados.

Nosotros pensamos que las modificaciones impugnadas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión implican la eliminación de derechos de las audiencias y debilitamiento de los mecanismos establecidos para su protección y garantía. Derechos que constituyen un avance en beneficio de la ciudadanía, como el que se le proporcionen elementos estandarizados para diferenciar publicidad de información. Los cambios son regresivos, contrarios a la progresividad de los derechos humanos y del principio *pro persona*.

En la impugnación se estima falaz el argumento que afirma que las modificaciones tienen el objetivo de proteger la libertad de expresión. Los derechos de las audiencias no sólo no se contraponen a la libertad de expresión, son una vertiente del derecho a la información. Al defender los derechos de las audiencias se defiende la dimensión social de la libertad de expresión como han señalado los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos.

Las modificaciones legales implican el paso de un modelo corregulatorio a uno autorregulatorio. El primero implica un piso mínimo de obligaciones para el regulado y una autoridad garante —el Instituto Federal de Telecomunicaciones—. Pasar de ese modelo a uno autorregulatorio y discrecional, se traduce prácticamente en un régimen de excepción, en el cual los regulados crean el instrumento regulatorio (códigos de ética), definen

su implementación, aplicación e incluso deciden sobre la rendición de cuentas. Convirtiéndolos en juez y parte.

La figura de la Defensoría de las Audiencias se debilita con la reforma, pues no se garantiza que se ajuste a criterios de imparcialidad e independencia. Lo anterior porque: 1) los concesionarios elegirían libremente al defensor de sus audiencias, sin que sea posible establecer requisitos que eliminen conflicto de interés; 2) las defensorías se registrarán exclusivamente por lo dispuesto en los códigos de ética expedidos libremente por los concesionarios. Sobre los códigos de ética el Instituto Federal de Telecomunicaciones no podrá ni siquiera emitir una opinión, mucho menos objetarlos, y 3) los titulares de las defensorías de las audiencias ya no rendirían informes ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste ya no podría sancionar por incumplimiento lo establecido en los Lineamientos sobre la Defensa de las Audiencias.

A pesar de que la OCDE en el estudio sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México de 2017, se pronunció por reforzar la función y competencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el ámbito de los derechos de las audiencias como parte de su misión general de regulador convergente, el congreso mexicano ha decidido, en contra de las mejores prácticas, dejar en manos del ejecutivo la supervisión de contenidos.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en 2013 pretendió establecer protección y garantía en áreas torales vinculadas al derecho a la información, disposiciones que implican protección a la libertad de expresión, esa libertad que no es propiedad de concesionarios de uso comercial, que es un derecho de todas y todos, y que tiene una dimensión social que consiste en nuestro derecho a conocer diversas perspectivas, a no ser discriminados y que se nos represente de manera digna.

Nuestro régimen constitucional es garantista de los derechos fundamentales (incluido el derecho a la información), los cuales deben ser ensanchados, protegidos, promovidos y garantizados a través de políticas públicas democráticas. En ese sentido, las re-

formas aprobadas son violatorias del artículo 1o. constitucional, del principio de progresividad, que indica que una vez que se ha avanzado en la efectividad de un derecho, el Estado no puede retroceder, así como del principio de protección que obliga al Estado a establecer los mecanismos para impedir que particulares violen los derechos de terceros, que en este caso son los concesionarios frente a las audiencias.

Asimismo, dice la impugnación de noviembre de 2017, que el marco jurídico nacional reconoce al Estado como regulador del servicio público de radiodifusión, del cual se desprenden los derechos de las audiencias, reconocidos en la carta magna y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión antes de que las cámaras de Diputados y de Senadores —esta última de manera tramposa— le dieran la espalda a millones de radioescuchas y televidentes que, entre otros, tienen derecho a recibir información veraz y objetiva.

Entre otros retrocesos del decreto de ley aprobado e impugnado, se encuentra la violación al artículo 6o. constitucional de prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Los legisladores que aprobaron las reformas legales también desmantelaron las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones para regular, emitir lineamientos y aplicar sanciones a los concesionarios que transgredan algunos de los derechos de las audiencias.

El decreto de ley impugnado desnaturalizó la función social de los defensores de las audiencias al convertirlos en empleados de las empresas de radio y televisión, coartándoles su independencia. También alteró los objetivos de los códigos de ética de los medios, los cuales no podrán ser verificados por el regulador.

Los legisladores de la mayoría que aprobaron la reforma colocaron por encima de los derechos de las audiencias (incluidas personas con discapacidad, niñas y niños) los intereses económicos y políticos de los concesionarios de la radio y la televisión.

Al aprobar el decreto impugnado, el Congreso de la Unión creó un régimen de excepción para la industria de la radiodi-

fusión, según el cual la tutela de los derechos de las audiencias queda debilitada, y su transgresión sin la posibilidad de ser sancionada. Un derecho fundamental como el de las audiencias —que deriva del derecho a la información— queda desprotegido contraviniendo el principio de progresividad de los derechos humanos, lo cual es inconstitucional.

Las audiencias, que somos todos los millones de mexicanos que sintonizamos la radio y la televisión en México, tenemos interés jurídico y legítimo en contra de un decreto de ley que atenta contra nuestros derechos y deteriora la de por sí incipiente calidad de la democracia en nuestro país.

En síntesis, la impugnación sostiene que: 1) se viola el artículo 1o. de la Constitución porque la reforma de ley impugnada no cumple con el principio de progresividad en el derecho de las audiencias —la reforma es regresiva—; 2) se transgrede la obligación del Estado de proteger en primera instancia los derechos humanos y no los particulares; 3) se menoscaba el apartado B del artículo 6o. constitucional que confiere al Instituto Federal de Telecomunicaciones las facultades para garantizar el derecho de las audiencias; 4) también se transgrede el párrafo décimo quinto del artículo 28 de la Constitución que determina las competencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones en función de la salvaguarda de los derechos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución al conferir parte de esas atribuciones a los concesionarios; 5) se vulnera el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque la regulación del derecho de las audiencias quedará determinada por los concesionarios a través de códigos de conducta y no por medio de una ley en sentido formal y material, y porque las limitaciones a los derechos de las audiencias que establece el decreto de ley no son necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan, no son proporcionales ni idóneas; 6) la Cámara de Senadores jamás realizó un test de proporcionalidad entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos de las audiencias.

La violación al artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que forma parte de nuestro bloque y parámetro de constitucionalidad, es muy grave. La regulación y limitaciones de un derecho fundamental, como es el derecho de las audiencias, no debe realizarse en códigos de ética que aprobarán los mismos concesionarios, sin posibilidad de objeción o rechazo por parte de la autoridad reguladora. El decreto de ley impugnado trastoca lo que señala la citada norma según la interpretación de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las limitaciones sólo pueden ser definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material.

El Senado jamás realizó un test de proporcionalidad. Este es hoy en día un método obligatorio para ponderar derechos —libertad de expresión *versus* derechos de las audiencias—.

Las razones de la importancia del principio de proporcionalidad obedecen al entendimiento contemporáneo de las Constituciones. Éstas contienen principalmente principios que garantizan bienes y valores jurídicos diversos que en los casos concretos suelen estar en colisión. Las Constituciones son dúctiles y flexibles, representan los proyectos de las sociedades pluralistas, abiertas y heterogéneas. De esta suerte, las Constituciones no responden a un solo modelo o proyecto, sino a proyectos políticos, económicos y sociales contrapuestos. El carácter potencialmente conflictivo de la Constitución contemporánea obliga a los operadores jurídicos de la Constitución, incluyendo al legislador, a emplear métodos que permitan en las situaciones concretas conciliar y armonizar los principios y valores opuestos que contienen.

Una característica adicional de las Constituciones contemporáneas es que éstas no suelen jerarquizar principios y derechos de manera absoluta, porque si esto se hiciera así, significaría que una visión o proyecto sobre la realidad se impone jurídicamente a los demás. Las sociedades democráticas se distinguen por su carácter abierto y tolerante, y en ellas no cabe la entronización definitiva o permanente de un grupo de principios constitucionales sobre y a costa de los demás.

El principio de proporcionalidad no está pensado para brindar certezas plenas, pero sí está diseñado para alcanzar una racionalidad, razonabilidad y unas certezas plausibles en caso de colisión entre principios constitucionales. Sirve para determinar decisiones racionales y razonables que no aspiran a ser la única respuesta correcta, pero sí una que esté justificada y que pueda sostenerse en la deliberación jurídica y democrática de las sociedades pluralistas y democráticas. Es el mejor método que existe, hasta el día de hoy, y que ha sido diseñado constitucionalmente para interpretar y argumentar la Constitución.

Nuestro principio es un método interpretativo para solucionar conflictos entre principios constitucionales y convencionales, principalmente para resolver conflictos o colisiones entre derechos fundamentales, o conflictos entre derechos fundamentales y otros principios jurídicos de naturaleza constitucional y/o convencional. A este método o regla interpretativa, se le denomina, por algunos, juicio de ponderación cuando le dan una connotación estricta. Otros, por su formación anglosajona, prefieren hablar de razonabilidad o de *balancing*. También podemos encontrar quién haga coincidir el principio de proporcionalidad con la interpretación armónica o la interpretación conforme.

Debemos señalar que el principio de proporcionalidad fue desarrollado por la jurisprudencia y la doctrina jurídica alemana después de la Segunda Guerra Mundial —con influencia del derecho anglosajón— y, posteriormente, ese método de interpretación constitucional se ha ido incorporando en la jurisprudencia y doctrina de países europeos continentales y latinoamericanos, al igual que en las decisiones de las cortes y tribunales internacionales que tutelan derechos fundamentales.

Teóricamente, como dice Pavel Höllander, el principio de proporcionalidad enlazó la teoría de los principios de Dworkin —y nosotros agregamos de Esser— con la teoría de los derechos fundamentales y de la argumentación de Alexy, pues para éste, los principios están definidos por su capacidad de ponderación en colisión y por su carácter aproximativo y no absoluto. La tesis

de Alexy implica en términos generales lo siguiente: los principios son normas que no se distinguen por su vigencia absoluta, sino aproximativa; el objeto de los principios son tanto los derechos y las libertades fundamentales como los bienes jurídicos colectivos; el carácter de principio es reconocible por su colisión con otro principio y su calidad de ser cumplido en distinto grado; la colisión entre principios es solucionada mediante el método de principio de proporcionalidad, y los principios son mandatos de optimización que se realizan en la mayor medida posible.<sup>53</sup>

En México, el principio de proporcionalidad se introdujo judicialmente y de manera expresa —antes se había empleado implícitamente— a partir de la resolución SUP-RAP 50/2001, que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de *Amigos de Fox*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aplicado este principio en muchas de sus resoluciones.

Robert Alexy es el teórico que doctrinalmente ha desarrollado y divulgado este principio, principalmente en su “Teoría de

---

<sup>53</sup> Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, trad. de Carlos Bernal Pulido, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 66, 2002; Arango, Rodolfo, “Concepciones deontológicas y teleológicas de los derechos fundamentales”, en Clérico, Laura et al. (coords.), *Derechos fundamentales, principios y argumentación*, Granada, Comares, 2011; Bernal Pulido, Carlos, “¿Es la ponderación irracional y contraria al principio democrático? Una discusión sobre la teoría de los derechos fundamentales como principios en el contexto de España?”, en Siekmann, Jan-R. (ed.), *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons, 2011; Cianciardo, Juan, “Argumentación e interpretación jerárquica de los derechos”, *Argumentación jurisprudencial. Memorias del II Congreso Internacional de Argumentación Jurídica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012; García Amado, Juan Antonio, “¿Existe discrecionalidad en la decisión judicial? O de cómo en la actual teoría del derecho (casi) nada es lo que parece y (casi) nadie está donde dice”, *Berbiquí*, núm. 30, 2005; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998; Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999, y Waldron, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

los derechos fundamentales”. En el mundo de habla castellana existen un buen número de trabajos sobre el principio de proporcionalidad y, entre ellos, destaca el de Carlos Bernal Pulido. En nuestro país, en los últimos años, distintas y numerosas obras hacen estudios sobre este principio o método de interpretación constitucional.

¿En qué consiste el principio de proporcionalidad? En ser un método para interpretar y argumentar principios constitucionales cuando ante situaciones jurídicas se encuentran en colisión y se hace necesario determinar cuál de los principios constitucionales en conflicto debe prevalecer. *Lato sensu*, comprende tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es obvio que, en *stricto sensu*, sólo atendemos al tercero de los subprincipios. Cuando la teoría jurídica y la jurisprudencia aluden al principio de proporcionalidad lo hacen *lato sensu*, y cuando se refieren al tercer subprincipio indican que es en estricto sentido.

Robert Alexy dice que los tres subprincipios expresan la idea de optimización, significa que interpretar los derechos fundamentales de acuerdo con el principio de proporcionalidad es tratar a éstos como requisitos de optimización, es decir, como principios y no como reglas. Los principios son normas que requieren que algo se realice con la mayor amplitud posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas. Los subprincipios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización vinculada a las posibilidades fácticas. El subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto alude a la optimización de los derechos fundamentales dentro de sus posibilidades jurídicas.

Los tres subprincipios que componen el principio de proporcionalidad en un sentido lato pueden analizarse en abstracto y en concreto cuando se trata de afectaciones en los derechos fundamentales por acción o por omisión de las autoridades. Casi siempre se suele explicar el principio de proporcionalidad por las intervenciones de las autoridades que afectan derechos fundamentales por sus acciones y muy poco por las omisiones e in-

suficiencias de las autoridades en la protección o garantía de los derechos fundamentales.

Desde el punto de vista de la afectación mediante acciones de la autoridad, definimos así los tres subprincipios: 1) el de idoneidad entraña que toda intervención legislativa o de autoridad sobre un derecho fundamental, para que sea correcta, debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; 2) el de necesidad significa que la intervención sobre un derecho fundamental, para que sea correcta, debe ser la más benigna —la que le afecte menos— de entre todas las posibles medidas de intervención, y 3) el de proporcionalidad, en estricto sentido o ley de ponderación, precisa que la intervención en un derecho fundamental sólo se justifica por la importancia de la intervención de la autoridad para satisfacer otro derecho fundamental o principio, es decir, debe ser de tanto peso o trascendencia esa intervención para satisfacer otros derechos o principios, que la afectación o insatisfacción al derecho fundamental quede compensada por la importancia de la satisfacción del otro derecho fundamental o principio satisfecho.

Desde el punto de vista de la afectación de derechos fundamentales mediante omisiones o acciones insuficientes de la autoridad, podemos definir así los tres subprincipios: 1) el de idoneidad nos dirá que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad en la protección o garantía de los derechos fundamentales es correcta si contribuye a la obtención de algún otro fin constitucionalmente legítimo; 2) el de necesidad entraña que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad es correcta si produce consecuencias más benignas que su intervención activa, y 3) el de proporcionalidad en sentido estricto debe implicar que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad que afecta derechos fundamentales —para que sea correcta— quede compensada por la importancia que éstas tienen para la satisfacción de otro u otros derechos fundamentales o principios satisfechos.

Es el caso que en la “deliberación” del Senado para aprobar el decreto de ley impugnado, el test de proporcionalidad estuvo

ausente en violación al artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la interpretación jurídica que los órganos interamericanos de derechos humanos de él han realizado.

La reforma aprobada es regresiva porque:

Las audiencias ven acotados sus derechos debido a que el artículo 256, fracción III —se deroga—, se mutila y queda eliminado de la ley el mandato de que el servicio público de radiodifusión deba prestarse en condiciones de competencia y calidad y de que a través de sus transmisiones brinde los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo tercero de la Constitución.

Al derogar la mención de que el servicio público de radiodifusión se preste en condiciones de competencia y calidad (como señala la fracción III apartado B del artículo 6o. constitucional y como indicaba el anterior artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión), se abre la puerta para que los agentes económicos preponderantes en radiodifusión y telecomunicaciones intenten limitar las atribuciones del regulador en temas de competencia y calidad, lo cual tendrá consecuencias para usuarios y audiencias

La mutilación del artículo 256 es especialmente atentatoria contra los pueblos originarios y las poblaciones históricamente vulneradas, pues el principio de pluralidad se ve afectado, además de que abre la posibilidad a modificaciones posteriores relacionadas con obligaciones regulatorias del Instituto Federal de Telecomunicaciones para fomentar la competencia y evitar la concentración y los monopolios.

Los cambios en el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dejan a voluntad de los concesionarios aportar elementos para distinguir con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta. Este derecho, que constituye un precepto ético, protege a las audiencias al proporcionarles elementos para valorar adecuadamente

los mensajes que reciben, al tiempo que mejora la práctica periodística, evitando que los sesgos y subjetividad del presentador de las noticias modifique el sentido de información noticiosa verificada e investigada con un criterio de imparcialidad.

Se elimina la obligación de los concesionarios de aportar elementos para distinguir la publicidad de la información. Con las modificaciones, el mandato constitucional de no hacer pasar publicidad por información (artículo 6o., apartado B, fracción IV) queda constreñido a la programación informativa (y solo cuando se trate de un análisis o comentario editorial), con lo cual las audiencias quedan desprotegidas cuando se trata de programas diversos, como revistas matutinas o emisiones de espectáculos en las cuales se suelen vender entrevistas a políticos o supuestos especialistas que recomiendan un determinado producto, sin que al público se le aclare que se trata de un segmento pagado. Esta eliminación permite que libremente los concesionarios pongan a la venta entrevistas o propaganda encubierta que se muestra a las audiencias como información periodística y que deja jugosas ganancias comerciales en tiempos electorales, o para desviar la opinión de determinados temas que no convienen a los gobiernos, además de que permite el engaño de presentar como información noticiosa publicidad comercial como productos para salud, entre otros, que engañan a las audiencias y pueden tener afectaciones a otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la salud.

Se eliminan como derechos de las audiencias todos los que se derivan de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y no están incluidos expresamente en el artículo 256, con lo cual quedarían sin efecto, por ejemplo, las líneas de acción establecidas para que los contenidos respeten el interés superior de la niñez, la no discriminación o la equidad de género.

Se eliminan atribuciones de supervisión, vigilancia y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues:

- Se deroga la atribución de determinar suspensión precautoria de transmisiones (artículo 15, fracción LXI), en el

caso de programas noticiosos.

- Al conculcarle estas atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en la práctica se deja en manos del Ejecutivo Federal la facultad de reglamentar en la materia bajo criterios del gobierno en turno y de manera discrecional, cuando el avance constitucional y legal consistió en que dicha reglamentación fuera facultad de un órgano autónomo colegiado, tal como lo establecen estándares internacionales en la materia.
- Se deja a la voluntad de los concesionarios de radiodifusión garantizar los derechos de las audiencias bajo la figura de la autorregulación (artículo 256, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión reformada), cuando por décadas se ha demostrado en el país que en esta materia ha resultado nula, precisamente por ello se subsanó esta falencia con la reforma legal.

La figura de la Defensoría de las Audiencias se debilita (artículos 256, 259, 260 y 261 de la ley que fue impugnada) pues ya no se mandata a que se ajuste a criterios de imparcialidad e independencia:

- Los concesionarios elegirían libremente al defensor de sus audiencias, sin que sea posible establecer requisitos que eliminen conflicto de interés.
- Las defensorías se registrarán exclusivamente por lo dispuesto en los códigos de ética expedidos libremente por los concesionarios.
- Los titulares de las defensorías ya no rendirían informes ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y éste ya no podría sancionar por incumplimiento a lo establecido en los Lineamientos sobre Defensa de las Audiencias.

Ante lo expuesto y la gravedad que implica una modificación a la ley sin consultas públicas y sin esperar las resoluciones de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la cual fueron interpuestas controversias constitucionales en materia de derechos de las audiencias, tanto por el Senado como por el Ejecutivo Federal, existe una profunda preocupación de la sociedad, ya que por un lado se evade el control constitucional del Poder Judicial como contrapeso necesario en una democracia, y, por otro al dejar la autorregulación en manos de los concesionarios, el Estado renuncia a su obligación de protección (artículo 1o., tercer párrafo, constitucional) que indica disponer de un aparato legal e institucional para que particulares no violen los derechos de terceros. Este caso parece ser el único, en que el reconocimiento de un derecho no tenga una agencia del Estado que los tutele y, por lo tanto, sería letra muerta su ejercicio, al no existir mecanismos de exigibilidad. Ni siquiera la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 dejaba tan laxas las reglas para los radiodifusores.

Asimismo, al limitar las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, organismo autónomo constitucional, se pretenden dejar sin tutela los derechos reconocidos en el texto fundamental, violando los artículos 1o., 2o., 3o., 6o. y 28 de la Constitución.

## VI. CONCLUSIONES

Los medios electrónicos en México siguen conservando un poder inmenso. Los gobiernos en turno entran en alianzas con ellos para reproducir y mantener el poder mediático y político. La administración de la publicidad oficial es un instrumento de ese entramado. La sociedad carece de medios electrónicos a la altura de sus circunstancias, las que exigen mayor democracia, transparencia, equidad, neutralidad, y garantía plena de los derechos a la libertad de expresión e información.

Las reformas estructurales en la materia de este ensayo, como en otros ámbitos producidas en el gobierno de Enrique Peña Nieto, fueron reformas que no conformaron un espacio mediá-

tico democrático ni una nueva relación más democrática con la sociedad. Fueron reformas que en el discurso oficial pretendieron el libre mercado, la competencia económica, el combate a los monopolios, y la promoción de la inversión nacional y extranjera, pero que en los hechos persiguieron otros objetivos que comprometieron la autodeterminación nacional. Se trató de reformas que propusieron un modelo económico de nación muy diferente al que fue consagrado en los principios sociales de la Constitución de 1917 y en sus reformas posteriores, mismas que llegaron hasta la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX. La mayor parte de las modificaciones jurídicas del sexenio anterior fueron consecuencia de recomendaciones de los organismos financieros internacionales o fueron producto de los acuerdos comerciales o de seguridad de nuestro país con el exterior, principalmente con los Estados Unidos.

En el sexenio anterior deliberadamente se impulsó una agenda de transformación compatible con las características jurídicas que el neoliberalismo ha tenido en nuestro país: desmantelamiento del Estado del bienestar; fortalecimiento de los poderes fácticos —incluyendo a los mediáticos—; reducción de los derechos económicos, sociales y culturales en contra de los derechos de los gobernados; saqueo de los recursos naturales en beneficio de las transnacionales y de los poderes geopolíticos; homologación de nuestro sistema jurídico al derecho anglosajón; populismo penal que pretende resolver los problemas de seguridad con medidas puramente represivas; privatización del derecho público; subordinación del ordenamiento nacional al supranacional y a las redes jurídicas del neoliberalismo; democracia electoral de baja intensidad, sin democracia participativa y deliberativa; acuerdos internacionales como el ASPAN o la Iniciativa Mérida que no son aprobados por el Senado y mucho menos por los ciudadanos; pérdida de soberanía; apuntalamiento jurídico del modelo económico neoliberal para beneficiar a los poderes fácticos nacionales y transnacionales, e integración económica de nuestro país a los Estados Unidos, entre otras notas destacadas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA PUBLICIDAD OFICIAL: ¿ES POSIBLE CONTROLAR LA DICTADURA MEDIÁTICA?

#### I. LA DICTADURA MEDIÁTICA

En México es necesario que las autoridades, pero también los medios de comunicación —con fundamento en el artículo 6o. de la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos—, cumplan cabalmente con el derecho a la información. *Sostenemos que ha existido una dictadura mediática al no garantizarse cabalmente el derecho a la información, por lo siguiente:*

- 1) El derecho a la información consiste, no sólo en el acceso a la información de las posiciones del gobierno y de los grupos dominantes en la sociedad, sino que entraña el acceso a la información de todos los puntos de vista y de los sectores relevantes de la nación.
- 2) *En México no tenemos pluralismo de los medios —que exista una gran cantidad de medios que difundan versiones diversas sobre los problemas nacionales— porque a pesar de las últimas reformas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el espacio radioeléctrico sigue concentrado en unas cuantas empresas. Existe un oligopolio mediático.*
- 3) *No hay pluralismo en los medios —que se garantice el derecho de los periodistas de cada medio a disentir de la línea editorial o toral del respectivo medio— sin temor a ser despedidos o sancionados por la empresa (cláusula de conciencia a favor del periodista trabajador).*

- 4) *El acceso a las concesiones sobre el espacio radioeléctrico ha obedecido a criterios políticos para favorecer a ciertas y pocas empresas y no a pautas basadas en la imparcialidad.*
- 5) *El derecho a recibir información plural y veraz no está suficientemente garantizado. Los medios mexicanos suelen distorsionar la realidad a favor de los grupos dominantes.*
- 6) *Los integrantes de la sociedad no contamos con el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos en los medios. Ese derecho es sólo de los representantes de los grupos en el poder político o económico.*
- 7) *El derecho a la información y la publicidad oficial se ha constituido muchas veces en una forma de propaganda a favor del gobierno en turno en contra de lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.*
- 8) *No contamos con un órgano constitucional efectivamente independiente, que no derive de las cuotas de poder de los partidos, y que garantice el derecho a la información. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es expresión de los partidos dominantes en el Poder Legislativo, los que designan a sus titulares.*
- 9) *El sistema jurídico y político nacional a través de los medios, especialmente con motivo de la aprobación de las reformas estructurales del anterior gobierno, ha reproducido los puntos de vista de los gobiernos en turno y de los sectores dominantes-hegemónicos sin dar oportunidad en igualdad de circunstancias a la expresión de las expresiones disidentes y alternativas.<sup>54</sup> Para probar el uso ideológico de los medios electrónicos y digitales y lo que denomino la dictadura mediática, pongo como ejemplo el caso de la reforma energética 2013-2014, modificación jurídica que fue impuesta por el gobierno en turno para beneficiar los intereses foráneos, la que se realizó sin consulta auténtica con la sociedad, a través de un gasto millonario para generar un aparato propagandístico a favor de ella, empleando fundamentalmente*

---

<sup>54</sup> La relación medios-poder-sociedad es determinante en la definición de las características de un régimen político. Véase Montabes Pereira, Juan, *La prensa del Estado durante la transición política española*, Madrid, Siglo XXI Editores-Centro de Investigaciones Sociológicas, 1989.

*la estructura del duopolio televisivo que acalló o silenció a las voces opositoras.*<sup>55</sup>

- 10) *Los operadores políticos y mediáticos del gobierno de manera dolosa, con alevosía, premeditación y ventaja, han avasallado a sectores sociales mayoritarios. Imponen las supuestas reglas del debate en su beneficio para que sólo una voz y una posición prevalezca —la del gobierno o la de los poderes fácticos— y, de manera intencionada presentan esa interpretación de la realidad como la realidad misma.*<sup>56</sup> *El objetivo de esa artimaña es que la sociedad no se entere de las terribles consecuencias fiscales, políticas, económicas y de pérdida de soberanía nacional que acarrearán muchas de las decisiones gubernamentales hegemónicas. Su propósito es que la sociedad desconozca cómo se maximizan las ganancias de los sectores privados privilegiados con los recursos públicos de todos los mexicanos. El fin último de los operadores mediáticos del gobierno —sobre todo en los anteriores gobiernos— es que los motivos y los fines de las políticas del gobierno se desconozcan por las mayorías, pues las decisiones del gobierno incrementarán la riqueza del 1% de la población en detrimento del 99% de la población restante.*<sup>57</sup> *Por eso, el gobierno con la complicidad de los medios impulsa las reformas jurídicas en la vaciedad de la inexistente discusión legislativa, atropellan la deliberación y minimizan las voces, posiciones y opiniones alternativas.*

Esos operadores mediáticos del gobierno han desconocido lo que significa la democracia. Piensan que ésta consiste sólo en la aprobación de las leyes por mayorías legislativas *ad hoc*. Se han

---

<sup>55</sup> Cabrera, Rafael, “Gastó gobierno de EPN \$1,181 millones para promover la reforma energética”, *Aristegui Noticias*, 4 de enero de 2016, <https://aristeguinoticias.com/0401/mexico/gasto-gobierno-de-epn-1181-millones-para-promover-la-reforma-energetica/>.

<sup>56</sup> Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

<sup>57</sup> Stiglitz, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus-Prisa, 2012, p. 249.

olvidado de leer a Tocqueville<sup>58</sup> y a John Stuart Mill<sup>59</sup> en relación con el concepto de tiranía de la mayoría legislativa o gubernamental. Ésta se produce cuando la “mayoría” legislativa, al adoptar las decisiones, violenta los derechos de millones de excluidos por el sistema. Tampoco han leído a Sartori, quien explica que en el contexto constitucional contemporáneo, tiranía de la mayoría significa violar, legislando o gobernando por unos cuantos que se encuentran divorciados de la sociedad, los derechos humanos de millones.<sup>60</sup> No puede existir democracia sin que los diversos y plurales sectores de la sociedad, sus voces y posiciones alternativas, tengan en el debate público las mismas oportunidades de exposición y de conocimiento que las voces y posiciones de los que gobiernan. Si ese principio no se garantiza, no hay democracia, lo que existe es la dictadura mediática.

## II. EL DERECHO COMPARADO DE LA PUBLICIDAD Y DE LA INFORMACIÓN OFICIAL

Es común señalar que los derechos a la libertad de expresión y a la información son derechos preferentes frente a otros derechos humanos y principios.<sup>61</sup> Sin embargo, esos derechos están sometidos a limitaciones y la salvaguarda de la equidad en la materia está ausente. En particular en los procesos electorales, pero también en la relación ordinaria entre el gobierno y la oposición. El derecho comparado así lo advierte.<sup>62</sup>

Temas que son cada vez más importantes en esta materia son el de la neutralidad de los medios y el del pluralismo de los

---

<sup>58</sup> *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

<sup>59</sup> *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 2017.

<sup>60</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.

<sup>61</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004, p. 17.

<sup>62</sup> Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico comparado de la ayuda del Estado a la prensa*, México, Media Comunicación, 1996, pp. 23-32.

medios de comunicación. Lo que se pretende es lograr la igualdad de armas entre los contendientes en un proceso electoral, es decir, la equidad, pero también para satisfacerla durante periodos inter electorales entre el gobierno y la oposición. Se llega a manifestar que para obtener la igualdad de armas los medios de comunicación además de plurales deben garantizar condiciones de igualdad y neutralidad entre los partidos y candidatos y en los periodos ordinarios entre el gobierno y la oposición.

La Ley Orgánica 2/2011 de España, del 28 de enero de ese año, determina en su artículo 66 algo muy relevante para nuestro análisis. Dice así el precepto:

Artículo 66. Garantía de pluralismo político y social.

El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral disponga.

Durante el período electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho período, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente.

La norma, como puede observarse, distingue entre los medios públicos y los privados y establece más obligaciones a los primeros, pero ello no significa que los segundos no estén comprometidos con esos principios. En el derecho español, la legitimación procesal para recurrir y exigir esos principios ante las autoridades electorales competentes son: los partidos, las federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones.

El marco jurídico electoral español en la materia se ha resumido de la siguiente manera:

- 1) Únicamente en la prensa escrita y en las radios privadas la información debía ajustarse a los principios constitucionales que informan la libertad de expresión y el derecho a la información según el artículo 20 de la Constitución y garantizada mediante los instrumentos jurídicos ordinarios (derecho de rectificación, delitos de injurias y calumnias, etc.).
- 2) Por el contrario, en todas las radios y televisiones públicas y en las televisiones privadas, debía respetarse, además de las referidas normas constitucionales, el principio de pluralismo, mientras que a las televisiones privadas se les adicionaba el de igualdad y, a los medios públicos, el de neutralidad informativa, todos ellos garantizados por las Juntas Electorales, tanto en la información durante las elecciones como en la información de/sobre las elecciones.<sup>63</sup>

No obstante esta regulación más o menos precisa, los autores especializados de ese país se cuestionan la eficacia de esas prohibiciones en Internet respecto a servidores informáticos localizados fuera del territorio español.

Las prescripciones del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General han propiciado interpretaciones interesantes. Así, en materia de medios públicos, los principales criterios son los siguientes:

- 1) Los medios públicos deben garantizar el pluralismo político y social, así como la igualdad, la proporcionalidad y la neutralidad informativa en toda su programación.
- 2) Los planes de cobertura informativa deben ser objeto de control previo de la Administración Electoral, incluyendo

---

<sup>63</sup> García Mahamut, Rosario y Rallo Lombarte, Artemi, “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 98, mayo-agosto de 2013, p. 207.

los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral.

- 3) La información se sujetará a lo siguiente: *a)* la duración de la información dedicada a cada formación política se ajustará proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio, y *b)* podrá proporcionarse información sobre aquellas candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones sin que en ningún caso, estas últimas puedan obtener una cobertura informativa mayor que ninguna de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones.
- 4) Los debates electorales deben satisfacer los siguientes criterios: *a)* en su organización deben tomarse en cuenta los resultados obtenidos en los últimos procesos electorales, y *b)* en el caso que participen sólo fuerzas mayoritarias en los debates se deberán emitir debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas.

En materia de radio y televisión privada los criterios en España a seguir son:

- 1) Deben respetar los principios de igualdad, pluralismo, proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral.
- 2) Los criterios que se aplican a los medios públicos, *mutatis mutandis* se aplican a los privados, teniendo en cuenta además para los privados la maximización de las libertades de empresa, expresión e información.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> García Mahamut, Rosario y Rallo Lombarte, Artemi, “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 98, mayo-agosto de 2013, p. 219.

*Existe también en España la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que establece el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público. Es decir, regula la publicidad para los momentos ordinarios —no electorales— de gestión del gobierno. La ley es destacable para el caso mexicano, además de su regulación más o menos exhaustiva, porque prohíbe difundir logros del gobierno.<sup>65</sup>*

*En Canadá desde 1988 se publica y actualiza la Política de Comunicaciones del Gobierno en aplicación de la Ley Financiera de la Administración. Los principios de la publicidad oficial en Canadá son: la austeridad, la transparencia y el control externo. Sus objetivos son: disminuir los costos, mejorar la planificación de la publicidad oficial y el sistema de toma de decisiones. Las normas canadienses definen a la publicidad oficial y la distinguen de los anuncios de los servicios públicos. Se prohíbe que la publicidad oficial se emplee para publicitar mensajes de los partidos, se pone énfasis en el carácter multicultural de la publicidad oficial, se prohíbe que se use publicidad oficial durante las elecciones generales, las contrataciones deben ser abiertas y transparentes, se establecen topes de gasto para la publicidad, de manera pormenorizada se señalan las etapas del proceso de adjudicación y desarrollo de la publicidad oficial, y se establece la competencia de la institución de control externo para supervisar el cumplimiento de las normas en la materia.<sup>66</sup>*

*Durante 2018, en Uruguay se discutió ampliamente un proyecto de ley que pretende regular la publicidad oficial. En el proyecto se señala que la compra de tiempos para este propósito se tendrá que realizar mediante licitaciones públicas, se determina que la adquisición de publicidad oficial no es para premiar o castigar medios, tampoco la publicidad oficial puede funcionar como subsidio encubierto, además, las normas contemplan mecanismos de equidad para la distribución de los recursos públicos entre los medios.*

*En Francia, la comunicación institucional del gobierno emplea dos tipos de presupuestos:<sup>67</sup> 1) los gastos de base que se uti-*

<sup>65</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, 30 de noviembre de 2005 (Referencia: BOE-A-2005-21524).

<sup>66</sup> Policy on Communications and Federal Identity, 9 de mayo 2016.

<sup>67</sup> Calleja, Aleida, “Análisis comparado de la publicidad oficial”, *Revista Zócalo*, México, núm. 218, abril de 2018, pp. 24-27.

lizan en Internet y prensa, así como en la edición de revistas e informes, y 2) los gastos de comunicación en medios electrónicos, con compra o no de espacio.

El ejercicio del presupuesto en medios se fiscaliza por el Tribunal de Cuentas, que se encarga de verificar el origen y destino de los recursos y la manera en la que se asignan los contratos a las empresas privadas de comunicación.<sup>68</sup>

La comunicación gubernamental en Francia tiene las siguientes características: 1) las campañas de información deben garantizar el interés general; 2) es obligatorio transparentar la asignación de recursos a medios privados para comunicación social; 3) limitación de acciones de comunicación en tiempo pre-electoral y electoral —se impone el principio como en España de neutralidad de los medios—, y 4) la creación de un servicio de información del gobierno existente desde 1976 que centraliza las políticas en la materia de información gubernamental. Además, existe el Consejo Superior del Audiovisual que autoriza los contenidos audiovisuales.

En Italia la información gubernamental tiene los siguientes fines —Ley 150/2000—: 1) divulgar en la sociedad el contenido de las leyes; 2) difundir las competencias y funciones de las autoridades; 3) informar a la sociedad sobre los servicios públicos; 4) difundir asuntos de interés público y social; 5) explicar a la sociedad los procedimientos administrativos, y 6) promover la imagen de las instituciones y del Estado italiano.<sup>69</sup>

La publicidad gubernamental en Italia en tiempos electorales se prohíbe, aún la que tiene relación con la propia actividad institucional.

Los espacios para la publicidad oficial se adquieren por el Estado a los medios privados mediante procedimientos transpa-

---

<sup>68</sup> Mercier, Arnaud (coord.), *La communication politique*, París, Centre National de Recherche Scientifique, 2008, p. 7.

<sup>69</sup> Fanucci, Francesca y Charney, John, *Legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial*, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), 2008, p. 32.

rentes, aunque a veces se permiten licitaciones privadas y procedimientos negociados.

En los medios públicos el tiempo asignado a los mensajes gubernamentales no debe exceder el 2% de cada hora de programación ni el 1% del horario semanal de las estaciones y canales públicos.

En Reino Unido existen las denominadas “Guías para el Trabajo del Servicio de Información del Gobierno”. Dichas guías no son vinculantes. Las guías establecen los propósitos de la publicidad gubernamental: 1) adecuarse a las competencias y responsabilidades gubernamentales; 2) la información debe ser objetiva y no tendenciosa; 3) la información gubernamental no debe tener fines partidistas o políticos, y 4) el gasto en publicidad gubernamental debe ser mesurado.<sup>70</sup>

Existen en Reino Unido principios para los funcionarios públicos involucrados en la publicidad gubernamental, que son: imparcialidad, neutralidad y no discriminación a los medios privados en la asignación de contratos.

En Reino Unido la publicidad oficial no puede emplearse para influir en las elecciones, consultas, ni para influir en el proceso legislativo ni para proponer la modificación de una ley, ni para incidir en la autonomía de los gobiernos locales, ni para promover los intereses de ningún partido.

### III. LA PUBLICIDAD OFICIAL EN MÉXICO ANTES DE LA LEY VIGENTE

En México, la expresión neutralidad aplicable a los medios de comunicación electrónica durante los procesos electorales es casi desconocida. Las normas son más bien exiguas. El artículo 134 se ocupa del ejercicio imparcial de los recursos por parte de los servidores públicos y de los principios que deben regir la publicidad

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 41.

gubernamental, pero carecemos de un desarrollo sobre la neutralidad como en Europa.<sup>71</sup>

La reforma electoral de 2007, en esto no modificada sustancialmente por la de 2014, determinó en materia de medios de comunicación electrónica lo siguiente:

- 1) Los partidos pueden acceder a la radio y televisión a través de los tiempos oficiales.
- 2) El INE es la única autoridad facultada para administrar estos tiempos.
- 3) Los partidos y candidatos no pueden adquirir y/o comprar tiempos en radio y televisión. Bajo determinados supuestos, ello puede ser causa de nulidad electoral.
- 4) El criterio para distribuir el tiempo oficial durante las campañas entre los partidos es el del financiamiento público —70%, 30%—.
- 5) Las personas no pueden adquirir o comprar tiempos en radio y televisión a favor o en contra de un partido o candidato.
- 6) No se pueden contratar mensajes políticos en el extranjero para ser transmitidos en México.
- 7) No se podrán realizar expresiones que calumnien a las personas.
- 8) La publicidad oficial está prohibida durante las campañas, aunque en esa época aún no existía la ley secundaria.
- 9) La propaganda *oficial* está restringida, tendrá carácter institucional y no puede ser personalizada, no debe contener la voz e imagen de los funcionarios públicos.
- 10) Se reguló con muchas críticas el derecho de réplica.

---

<sup>71</sup> Antes de la aprobación de la ley en vigor se habían presentado 17 iniciativas sobre publicidad oficial. Véase Montes, Gerardo Israel, “En Congreso, 17 iniciativas de publicidad oficial; equidad y transparencia, recomiendan”, *Revista Zócalo*, México, núm. 218, abril de 2018, pp. 12-16.

De los asuntos nacionales, entre otros: *caso Moreira Valdés* (SUP-JRC-215/2005), *caso Pérez Magaña* (SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011), *caso Núñez Flores* (SUP-RAP-81 /2010, SUP-RAP-83/2010, SUP-RAP-84/ 2010, SUP-RAP-85/2010 y SUP-RAP- 86/2010), *caso Sodi* (SUP-RAP-234/2009 y acumulados), y *caso Guevara Espinoza* (SUP-RAP-280/2009), no se advierte un compromiso de los tribunales electorales nacionales con el pluralismo y la neutralidad de los medios.<sup>72</sup>

Karolina Gilas dice, en contra de la neutralidad de los medios y a favor de la pluralidad de los mismos, que el problema es concepción irreal de la equidad por parte de algunos partidos políticos. “Los políticos a veces parecen buscar la igualdad absoluta, como en las alegaciones del PRD sobre la campaña electoral de 2012, cuando admitió que la cobertura de los medios fue justa en cantidad de tiempo otorgado a las fuerzas políticas, pero no en el contenido: «TV mexicana transmitió once horas con solo menciones positivas a Enrique Peña Nieto, cinco horas de menciones negativas de Josefina Vázquez Mota, y casi cuatro horas de menciones positivas, neutras y negativas de Andrés Manuel López Obrador»” (Notimex, 2012). Otros líderes de izquierda han hablado en términos similares, lo que demuestra que utilizan un concepto erróneo e irreal de equidad. Esas voces, aparte de la obsesión por la equidad (en cantidad y contenido) de los asuntos electorales demuestra el miedo de la crítica y un gran desprecio por la opinión pública, o “el pueblo”, que es incapaz de pensar y tomar decisiones, sino que depende de

la voz de los medios, a los que acusa de parcialidad y complot, (que) tienen la capacidad de lobotomizar a las masas a placer, como si los ciudadanos fueran incapaces de tomar decisiones libremente por el hecho de encender la televisión... Todos postulan que los medios sean neutrales, como si fuera algo posible

---

<sup>72</sup> Pérez de la Fuente, Óscar, *Libertad de expresión y discurso político*, México, Tirant Lo Blanch, 2015, p. 175.

o, incluso, deseable. Sin embargo, el problema real del mercado mediático en México no es la objetividad, sino la pluralidad...<sup>73</sup>

Sostener puntos de vista como lo hace la autora precedente es no considerar el papel inmenso que desempeñan los poderes fácticos mediáticos en el país, y pensar que la libertad de expresión y el derecho a la información son mercancías y no bienes públicos. Los medios de comunicación electrónicos no son simples empresas privadas, son algo más que eso, sus negocios los realizan empleando un bien de la nación, el espectro radioeléctrico, que tiene una dimensión pública y social, por lo que la orientación que desempeñan no es privada, es social, y sus fines deben guiarse por la garantía de los derechos humanos y los principios democráticos.<sup>74</sup>

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales.<sup>75</sup> De nada sirve, por ejemplo, estudiar el derecho constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales,

---

<sup>73</sup> Gilas, Karolina M., *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México (a la luz de los estándares internacionales)*, México, Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 118-121.

<sup>74</sup> Villamil, Jenaro, "Derecho a la información, la otra gran desigualdad en México", en Florescano, Enrique y Cossío, Ramón D. (coords.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 292.

<sup>75</sup> Carreño Carlón, José y Villanueva, Ernesto (coords.), *Temas fundamentales de derecho de la información en Iberoamérica*, México, Fragua-Universidad Iberoamericana, 1998.

los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez, no de manera mecánica, pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

Sobre los medios de comunicación electrónica hay, como se sabe, una insuficiencia mayúscula, la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 no responde a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen, además, los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos pasan por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa y deliberativa; 2) aprobar una estricta legislación antimonopolios; 3) determinar que los poderes fácticos son sujetos obligados de las normas de transparencia y acceso a la información; 4) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónicos, iglesias, etcétera); 5) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 6) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 7) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo;

8) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 9) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del derecho y del control ciudadano, y 10) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

La ONU y la OEA se han preocupado por la concentración mediática en México. Frank La Rue, relator especial de la ONU en materia de libertad de expresión, indicó en 2011, en relación con la libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático, que

...sigue existiendo en México una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias radioeléctricas. El Relator Especial insta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal a adoptar una legislación conforme con los organismos internacionales para desconcentrar dicho sector, y que contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población (Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de mayo de 2011 (A/HRC/17/27/ Add.3).

En la parte conducente del informe de Frank La Rue se recomienda al Estado mexicano lo siguiente:

- a) Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica; promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población;
- b) Asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales;
- c) Crear un marco

legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radio comunicación comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de las frecuencias; d) Crear un órgano independiente del gobierno que regule la radio y la televisión; e) Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

Por su parte, la doctora Catalina Botero, relatora especial para la libertad de expresión de la OEA, en su informe final, hecho público el 7 de marzo de 2011, señala:

La Relatoría observa que en México sigue existiendo una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas. La información entregada a la Relatoría por el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República indica que más del 90% de las frecuencias de televisión se encuentran en manos de sólo dos empresas. La información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil coincide en señalar este alto grado de concentración. El Presidente de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía del Senado también informó a la Relatoría que con relación a la radio comercial, el 76% del sector se encuentra en manos de 14 familias, y que 47.8% de las emisoras pertenecen a cuatro grandes cadenas (Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de derechos Humanos, OEA, 7 de marzo de 2011).

Las preocupaciones de los dos relatores especiales de la ONU y la OEA son más que fundadas y las recomendaciones de sendos informes debieron ser adoptados por el Estado mexicano desde hace mucho tiempo. Sin embargo, a pesar de las últimas reformas constitucionales y legales de 2013 y 2014, los medios de comunicación siguen estando por encima de las autoridades constituidas, por las siguientes razones:

- 1) El Congreso de la Unión aprobó una ley secundaria en materia de publicidad oficial a favor del gobierno y de los medios dominantes.
- 2) El Congreso de la Unión no ha aprobado reformas a la ley de telecomunicaciones y radiodifusión que estén a la altura y en consonancia con una futura democracia pluralista que aún no se materializa —por ejemplo, los derechos de las audiencias—.
- 3) No existe en México una autoridad independiente y realmente autónoma que regule a los medios de comunicación electrónica de carácter privado y público —el Instituto Federal de Telecomunicaciones no lo es—.
- 4) Hay un duopolio televisivo en donde dos empresas, Televisa y Televisión Azteca, concentran más del 90% del espectro radioeléctrico.
- 5) En la radio, unas cuantas empresas concentran casi el 50% del espacio radioeléctrico.
- 6) Los 48 minutos diarios de que disponen los partidos en las campañas para transmitir propaganda electoral, no impiden que los grandes medios de comunicación electrónica en México, vía entrevistas, programas especiales, infomerciales o noticieros, otorguen tiempo extra a sus candidatos favoritos en detrimento de la equidad en la contienda, con lo que la reforma electoral ya citada queda burlada.
- 7) Las autoridades electorales —INE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— se han visto tibias y tímidas a la hora de imponer sanciones a los medios de comunicación electrónica, de esta suerte y hasta el momento, ningún medio de comunicación ha perdido la concesión o se le ha suspendido su programación por violaciones a la legislación electoral.
- 8) Las multas que han fijado las autoridades electorales federales a los medios privados en un gran porcentaje no se han podido cobrar porque éstas no tienen competencias directas y suficientes para cobrarlas.

- 9) Los medios de comunicación electrónica han impedido hasta la fecha una legislación que garantice los derechos fundamentales a la libertad de expresión y al derecho a la información.
- 10) Las voces críticas y alternativas al gobierno no tienen presencia equitativa en los medios de comunicación electrónica.

#### IV. EL PROBLEMA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

En nuestro país se necesita una nueva ley reglamentaria que regule la publicidad del Estado —que obviamente abroge la vigente— para evitar abusos que limitan la equidad política y la imparcialidad, y que desde luego no abona en la garantía de la neutralidad informativa.<sup>76</sup> Ello no sólo ocurre en los procesos electorales, sino también en el quehacer cotidiano de los gobiernos y en las relaciones entre gobierno y oposición. Se trata de un viejo propósito que ha sido materia de distintas iniciativas de ley y de una ley general de comunicación social que sigue siendo insuficiente para lograr el pluralismo de los medios, en los medios, la neutralidad informativa, y que ponga fin a la dictadura mediática.

---

<sup>76</sup> El 15 de noviembre de 2017 la Suprema Corte de la Nación ordenó al Congreso, en el amparo en revisión 1359/ 2015, legislar ante la omisión del Poder Legislativo en materia de publicidad gubernamental u oficial. Estimó que ello debía hacerse antes de que concluya el último periodo de sesiones de la LXIII Legislatura. No estableció criterios específicos diferentes a los del artículo 134 constitucional sobre cuáles deberían ser los contenidos de la ley reglamentaria. Fue una resolución deferente con el legislador a quién se le reconoce 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...”.

La reforma constitucional electoral de 2007 estableció en sus párrafos sexto, séptimo y, octavo del artículo 134 de la carta magna, lo siguiente:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. 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. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado, que los obligan a la imparcialidad, a la salvaguarda de la equidad en la competencia y a la neutralidad informativa. A partir de estos principios, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la propaganda y publicidad gubernamental para trastocarlos. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con la oposición. Es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campaña, sino permanentemente, en todo tiempo, para que exista una relación simétrica entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la publicidad *oficial* debe tener carácter institucional, es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera de cómo las instituciones se aproximan a ellos. No están

permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben darse, a partir de elementos documentales o electrónicos, que expresen objetivamente a los ciudadanos, el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garanticen los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. Esto es, no se trata de cualquier información institucional, sino de una circunscrita a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información (por ejemplo, dando cuenta a través de documentos, de la información completa y actualizada de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos).

La publicidad que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o la de cantar loas a los logros del gobierno.<sup>77</sup> Tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad, como se señaló en el párrafo anterior. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien o que se han conseguido los objetivos, puede entrañar una violación a este principio constitucional.

También la publicidad de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los

---

<sup>77</sup> Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. EXCEPCIONES DURANTE UN PERIODO DE CAMPAÑA, Expediente SUP-RAP-54/2012 y acumulados, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

de equidad. Esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos, para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, alimentación, a sus hábitos de consumo o a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse, sin infringir los principios de equidad y de imparcialidad.

Lo anterior implica, que constitucionalmente, la publicidad *oficial* está acotada, en todo tiempo y no sólo en los momentos electorales, por los dos principios multicitados: el de imparcialidad y el de equidad. No se puede, en pocas palabras, usar la propaganda gubernamental o del Estado con finalidades político-electorales. Por eso, la norma constitucional señala que, en ningún caso, la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los principios constitucionales contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la propaganda gubernamental con una clara intencionalidad política, para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable. Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, y así se compran entrevistas a través de terceros, se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica, aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución son letra muerta.

La ley electoral tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales. La legislación electoral nacional circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral y, no en cualquier tiempo, como se desprende de las prohibiciones del artículo 134 de la carta magna. Igualmente, la ley sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales, lo que contraviene los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la ley fundamental.

Las deficiencias normativas en la legislación secundaria exigen contar con una ley reglamentaria de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que permita el cumplimiento cabal de los principios establecidos por esa norma constitucional. Las normas de la ley electoral son insuficientes y permisivas con las conductas de los gobiernos y de los medios de comunicación electrónica. *En la ley lo primero que tendría que discutirse es si la publicidad o propaganda del Estado en medios electrónicos sólo se transmite en los tiempos oficiales.* Esta sería la solución para algunos más adecuada porque evitaría las malas prácticas que hoy se presentan. De esta suerte, cualquier mensaje, información o entrevista, transmitida en tiempos no oficiales, con servidores públicos, estaría sujeta a la revisión de los principios de imparcialidad y equidad por parte de las autoridades competentes. En cuanto a la publicidad en medios impresos, ésta tendría que sujetarse a criterios muy estrictos para salvaguardar también los principios de imparcialidad y de equidad. En este sentido, sería muy importante que existiese un ombudsman de los medios de comunicación, tanto de los impresos como de los electrónicos.

Si la solución consiste en no utilizar los tiempos del Estado para la publicidad del Estado en medios electrónicos, tendrían que instrumentarse a partir del derecho comparado criterios como los siguientes:<sup>78</sup> 1) garantizar la transparencia en el ejerci-

---

<sup>78</sup> Mejía, Thelma *et al.*, *Se nos rompió el amor (elecciones y medios de comunicación en América Latina 2006)*, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

cio de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad; 2) establecer topes de gasto para publicidad gubernamental en medios privados; 3) someter el plan de contratación estatal de cada institución pública a nivel federal a la aprobación de la Cámara de Diputados o de un órgano autónomo especializado; 4) el plan de contratación de cada entidad pública debería presentar la estrategia y las finalidades de la contratación, debería cumplir con las obligaciones del derecho de información previstas en el artículo 6o. constitucional, debería justificar y describir las campañas de difusión, debería justificar la selección de los medios electrónicos y debería precisar el presupuesto autorizado para la difusión de la propaganda estatal y la manera en la que se ejercerán los recursos; 5) las campañas de difusión de propaganda gubernamental deberían orientarse por criterios de austeridad y racionalidad administrativa y deberían estar sujetas a una estricta fiscalización concomitante a cargo de la Auditoría Superior y en las entidades federativas a la fiscalización de las auditorías superiores de los estados, y 6) las violaciones a la ley deberían dar lugar, no sólo a sanciones administrativas, sino también a sanciones severas de carácter penal, tanto para los servidores públicos como para los medios involucrados.

Como puede advertirse, estamos aún lejos de generar un marco normativo como el aquí expuesto. El Estado de derecho y la democracia no pueden ser realidad si permanecen las actuales deficiencias.

Algunos casos que ha conocido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los últimos años, vinculados a violaciones a la publicidad gubernamental en materia electoral, son los siguientes:<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Cuadro elaborado por la maestra Jimena Sotelo.

<i>Tema</i>	<i>Caso</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Número de SUP-RAP</i>
Extraterritorialidad de informes de gobierno	Difusión del 5o. informe de gobierno de Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México	<p>Este caso es relevante por dos razones:</p> <p>1) la Sala Superior estableció la competencia del IFE para conocer de las violaciones al artículo 228, párrafo 5, del Cofipe cuando se trate de difusión extraterritorial.</p> <p>2) Estableció la forma en que se deslindarían las responsabilidades entre los servidores públicos y los concesionarios. La acreditación de las responsabilidades por la violación al 228, párrafo 5 del COFIPE queda sujeto a las cláusulas estipuladas en el contrato de transmisión.</p>	SUP-RAP-184 /2010

<p>Publicidad de informes legislativos</p>	<p>Difusión de informes legislativos del grupo parlamentario del PVEM</p>	<p>La emisión de esta sentencia se da en el contexto de los abusos realizados por el PVEM en el proceso electoral 2014-2015.</p> <p>Ante la estrategia de comunicación utilizada por este partido la Sala establece los supuestos que deben ser cumplidos por los informes de gestión para ser considerados genuinos y legales.</p>	<p>SUP-REP-3/2015</p>
<p>Publicidad de programas gubernamentales en campañas. Exención del pago de derechos de agua en la Ciudad de México</p>	<p>Se discutía la responsabilidad de autoridades de la Ciudad de México por la publicación de una resolución de carácter general para condonar el pago de derechos por el suministro de agua de 217 colonias en 15 de las 16 delegaciones de la Ciudad.</p>	<p>Determinar si esa propaganda era contraria al párrafo octavo del artículo 134 y al artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo constitucionales. La resolución SUP-REP-150/2016 confirmó la resolución SER-PSL-17/2016. La Sala Superior del Tribunal Electoral no sancionó, pues estimó que se trataba de propaganda que beneficiaba a toda la población y no sólo a los simpatizantes del PRD.</p>	<p>Resolución inicial de la Sala Regional Especializada: SRE-PSL-17/2016</p> <p>RESOLUCIÓN DEFINITIVA. SUP-REP-150/2016</p>

Excepciones de campaña sobre educación	Excepciones a la propaganda gubernamental prohibida durante las campañas electorales que se encuentran fuera de los supuestos expresamente previstos por la Constitución.	En esta sentencia se establece la definición de educación que permitirá que casi cualquier campaña de información pueda ser difundida durante las campañas electorales.	SUP-RAP-57/2010
--	---	---	-----------------

Tal como propone Raúl Trejo Delarbre, nosotros consideramos que se debe prohibir la contratación de publicidad gubernamental en radio y televisión en todos los niveles de gobierno. Para la información de las campañas de salud, educativas, de orientación social, y de protección civil, se deben emplear los tiempos del Estado u oficiales.<sup>80</sup>

En el reciente debate para la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México propuse en una iniciativa una adición que señalara en el texto fundamental lo siguiente:

Se prohíbe la contratación de publicidad gubernamental en radio y televisión en todos los niveles de gobierno de la Ciudad. Para la información de campañas de salud, educativas, de orientación social y, de protección civil, se emplearán los tiempos del Estado u oficiales que le correspondan al gobierno de la Ciudad...<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Trejo Delarbre, Raúl, “Información y medios en la Constitución de la Ciudad de México”, *Configuraciones. Aportes al debate constituyente de Ciudad de México*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de estudios para la transición democrática, núm. 41, mayo-agosto de 2016, pp. 192 y 193.

<sup>81</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, UNAM-Instituto Belisario Domínguez, 2018.

Desgraciadamente, la adición propuesta no fue discutida y mucho menos aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El gobierno federal, el de la Ciudad de México, los de las entidades federativas y los municipales, no están interesados en prohibir la publicidad gubernamental. Los gobiernos saben que sin publicidad están condenados a la más absoluta de las intrascendencias.

## V. CONCLUSIONES

Los medios públicos electrónicos deben ejercer su labor con neutralidad. Los medios privados deben contar con elementos tendientes a observar la equidad, la neutralidad, la igualdad, el pluralismo y la proporcionalidad en la cobertura informativa durante los procesos electorales y fuera de ellos. El principio de neutralidad no está recogido en el texto constitucional mexicano ni en las disposiciones legales, pero puede derivarse implícitamente del ordenamiento (artículos 6o., 41 y 134 de la Constitución).

Los órganos electorales, incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben seguirse manifestando en contra de elementos, como las gacetillas, que constituyen propaganda velada. Igualmente, en las entrevistas, debates y cobertura informativa, los medios deben observar neutralidad, igualdad, proporcionalidad informativa. Una entrevista a un candidato sin entrevistas a otros candidatos, o la organización de debates, prescindiendo totalmente de los demás, constituyen infracciones a la neutralidad informativa.

Los informes en medios electrónicos de los legisladores y de otros servidores públicos son propaganda política que violentan la neutralidad informativa, la equidad y la igualdad, porque sólo unos pueden pagar tiempos en radio y televisión para ese propósito.

Respecto a las entrevistas, el principio de neutralidad puede ser de gran utilidad e importancia para no otorgar ventajas indebidas, contrarias a la equidad, a ciertos candidatos, partidos, actores políticos o sociales relevantes.

En los debates, la neutralidad es un eje rector para no excluir voces o posiciones relevantes o, en todo caso puede servir para compensar su ausencia.

Se requiere, además de la salvaguarda a la neutralidad en los medios, la pluralidad al interior de los medios (cláusula de conciencia a favor de los comunicadores), y pluralidad entre los medios. Es preciso, por tanto, otra reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones para romper el control dominante de unos cuantos medios de radiodifusión y telecomunicaciones en el país. La reforma de 2013 y 2014 en la materia no fue suficientemente democrática.

En cuanto a la publicidad oficial se requiere un nuevo cuerpo normativo de características preliminares como las siguientes:

- 1) Deben quedar nítidamente definidos los principios torales de la publicidad oficial: equidad, neutralidad, pluralismo en los medios y al interior de los medios, transparencia, prohibición de la discrecionalidad.
- 2) Las disposiciones que regulen la publicidad oficial deben ser claras y precisas. Se debe garantizar el principio de reserva de ley.
- 3) En medios de comunicación electrónica —radio y televisión— la publicidad del Estado sólo debe transmitirse en tiempos oficiales para no generar un mercado indebido que beneficie a las grandes empresas mediáticas, como hasta la fecha ha sido.
- 4) El gasto en publicidad oficial para medios impresos y digitales debe estar topado y respetar los principios de racionalidad en el gasto previstos en el artículo 134 de la Constitución.
- 5) Ningún medio que reciba contratos podrá recibir más del 10% del gasto en la materia.
- 6) La publicidad oficial en radio y televisión se deberá distribuir racionalmente entre los poderes, órganos autónomos

- y niveles de gobierno. No puede concentrarse la publicidad oficial exclusivamente en el Poder Ejecutivo.
- 7) No puede autorizarse ninguna ampliación o adecuación presupuestal para incrementar el gasto en publicidad oficial a la que haya sido autorizada previamente por la Cámara de Diputados.
  - 8) Los fines de la información que se difunda a través de la publicidad oficial no pueden ser otros que los previstos en el artículo 134 de la Constitución. La interpretación sobre la propaganda gubernamental institucional permitida debe ser restrictiva. Es inadmisibles ampliar los supuestos de propaganda a los no contemplados expresamente en el artículo 134 de la Constitución.
  - 9) Debe estar totalmente prohibida la promoción personalizada de servidores públicos. La propaganda gubernamental jamás debe contener nombres, imágenes y voz del servidor público.
  - 10) La ley debe crear un organismo autónomo encargado de administrar y asignar las contrataciones, además de transparentar todos los procesos de contratación y asignación.
  - 11) Ese organismo autónomo debe estar supervisado por evaluaciones externas de organizaciones de la sociedad civil.
  - 12) El registro de medios no debe tener fines constitutivos, sino de transparencia de las condiciones de contratación.
  - 13) La fiscalización del gasto en materia de publicidad oficial debe ser supervisado concomitantemente por la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías de los estados.
  - 14) La publicidad oficial debe restringirse durante todo el proceso electoral y no sólo durante las campañas electorales.
  - 15) La publicidad oficial no puede entenderse jamás como un mecanismo de subvención a favor de los medios.
  - 16) Se deben contener en la ley responsabilidades y sanciones, penales y administrativas, para los servidores públicos y para los concesionarios y permisionarios que infrinjan el ordenamiento.

## 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.<sup>82</sup>

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.<sup>83</sup>

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

---

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

<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup>

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”<sup>85</sup> un juicio de amparo. Los promo-

---

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> 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 sobreescaída 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.<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

---

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.

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

<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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

---

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup>

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.<sup>90</sup>

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”.

---

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

<sup>90</sup> *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*.<sup>91</sup> 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 topes del gasto en propaganda gubernamental serán definidos en los presupuestos. La ley no prevé topes 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-

---

<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup>

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,

---

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> 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

---

<sup>94</sup> 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.

## CAPÍTULO CUARTO

### LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

#### I. INTRODUCCIÓN

En contra de la Ley General de Comunicación Social se promovieron tres acciones de inconstitucionalidad, una fue promovida por el partido Movimiento Ciudadano (Acción de Inconstitucionalidad 53/2018), otra por 51 senadores (Acción de Inconstitucionalidad 52/2018), y una más por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 55/2018). Las acciones fueron admitidas por el ministro instructor José Fernando Franco González Salas por auto del 18 de junio de 2018. En ese apartado nos vamos a referir a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los senadores y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el alcance normativo que éstas tienen en relación con las que promueve un partido político, las que sólo pueden constreñirse a las disposiciones de incidencia electoral que existen en la Ley General de Comunicación Social.

La importancia de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas reside en que podrían implicar la invalidación total o parcial de la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una gran responsabilidad para democratizar la relación entre los medios, el gobierno y la sociedad.<sup>95</sup> Nosotros estimamos que la

---

<sup>95</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya tiene camino andado. En otros países la doctrina jurisprudencial es muy abundante. Véase Llamas

Corte está jurídicamente obligada a declarar integralmente la inconstitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social por las evidentes insuficiencias de la ley, las que no son compatibles con el texto fundamental ni con disposiciones convencionales que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Como se sabe, el bloque es una categoría vinculada a los contenidos y extensión de un sistema constitucional y convencional. Se puede decir que el bloque está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aunque el Estado mexicano no haya sido parte; por el *soft law* de los derechos humanos, por ejemplo, observaciones y resoluciones de los comités de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional, incluyendo al local, que maximizan derechos humanos. Es decir, el bloque se compone por todo el sistema de fuentes de un sistema jurídico, incluyendo: el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores culturales en los que se asienta el sistema constitucional, y por el valor de la dignidad humana.

En cambio, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad es un concepto adjetivo, de carácter procesal que permite a jueces y a autoridades en general, determinar cuándo una norma o un acto —acción u omisión— de autoridad, es constitucional y convencional. Es decir, son los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad, en donde, por ejemplo, una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la primera optimiza de manera más amplia los derechos humanos, o en donde el con-

---

Pombo, Eugenio (coord.), *Libertad de expresión. Doctrina jurisprudencial*, Madrid, Trivium, 1997.

cepto de validez formal —que la autoridad siga el procedimiento previamente establecido— puede quedar derrotado por una validez material o sustantiva que amplíe el nivel de protección de los derechos.<sup>96</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos puede ir mucho más allá de los textos constitucionales nacionales y por tanto debe prevalecer sobre el derecho interno. Igualmente, los derechos humanos reconocidos en las Constituciones locales pueden ampliar, optimizar los derechos humanos más allá de lo contemplado expresamente en la Constitución general pero en consonancia con ella, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución. Ese alcance mayor en los derechos humanos debe preferirse siempre, aunque la Constitución de la República establezca una limitación —lo anterior lo señalamos respecto a los criterios sustentados por la SCJN en la Contradicción de Tesis 293/2011—. Argumentar en contra de este punto de vista equivale, desde mi perspectiva, a desconocer el carácter *pro homine* de los derechos. Cuando el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución de la República alude a que la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales se da siempre y cuando la Constitución no los restrinja o suspenda, deben entenderse en sentido estricto esas expresiones jurídicas, tal como lo expuso el ministro Cossío Díaz, cuando señaló que no cualquier limitación en los derechos que establezca la Constitución debe considerarse restricción o suspensión. Desde nuestro punto de vista, esos términos deben quedar reservados, y nada más para los supuestos de suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 de la Constitución de la República.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Astudillo, César, *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 147.

<sup>97</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “Intervención”, sesión pública ordinaria del jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011.

## II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MINORÍA SENATORIAL EN CONTRA DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Un grupo de senadores (51) que reunió el 33% de legisladores requerido para ese efecto, promovió el 11 de junio de 2018 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley General de Comunicación Social publicada el 11 de mayo de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*. Los senadores consideraron que la ley violentaba los artículos 1o., 2o., 3o., 6o., apartado B, 7o., 28 y 134 de la Constitución, así como los artículos 13.2 y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los impugnantes estimaron que la Ley General de Comunicación Social no cumple con los objetivos que propone su propio decreto aprobatorio en su exposición de motivos. Desde su punto de vista la ley no se cumple con tres propósitos torales: 1) reducir el uso excesivo de recursos para la contratación de publicidad oficial; 2) terminar la parcialidad en la aplicación de recursos públicos para gastos de comunicación social oficial, y 3) poner fin a la contratación de espacios de publicidad oficial para promociones personales de servidores públicos.

Entre los argumentos generales para expresarse en contra de la ley manifestaron que:

- 1) La Ley General de Comunicación Social no establece criterios claros y objetivos para la asignación de publicidad oficial. Se sostiene que se debieron determinar criterios de asignación precisos. Los artículos 15, 16 y 17 de la ley fijaron “criterios” de manera ambigua respecto a su designación y contenido. El artículo 18 permite a los entes públicos destinar recursos a tiempos comerciales, cuando no estuvieran disponibles los tiempos solicitados, sin embargo, no se determinaron criterios para que dichos supuestos

procedan, ni si esos gastos son parte del ejercicio ordinario o extraordinario.

- 2) La Ley General de Comunicación Social no cumplió con la obligación constitucional para establecer topes de gasto presupuestal. No se satisface, por tanto, el mandato del constituyente permanente.
- 3) La ley debió prohibir tajantemente la promoción personalizada en el marco de los informes anuales. No obstante, los artículos 4o., fracción V y 14 permiten la difusión personalizada de servidores públicos y el uso de gasto público para la difusión de estos contrario a lo establecido en el texto constitucional.
- 4) La Ley General de Comunicación Social favorece la discrecionalidad en el manejo de la publicidad oficial. La existencia de tiempos del Estado, fiscales, oficiales, informes de labores, así como tiempos comerciales, y los criterios definidos en el artículo 8o. de la Ley General de Comunicación Social, abonan a la discrecionalidad en el manejo de la publicidad oficial.
- 5) La Ley General de Comunicación Social mantiene la censura indirecta al no haberse establecido de manera clara y precisa los criterios de asignación. Los medios para recibir publicidad oficial silenciarán su crítica al gobierno en turno. Es inconstitucional que se permita contratar tiempos comerciales.
- 6) La Secretaría de Gobernación y las secretarías de gobierno en los estados son tanto autoridades administradoras y evaluadoras. Se concentra en una sola autoridad atribuciones que deben corresponder a autoridades diferenciadas.
- 7) No existe una fiscalización externa al ejecutivo que evalúe y fiscalice la asignación de la publicidad oficial.
- 8) No existen tipos ni sanciones precisas a los funcionarios y personas que apliquen indebidamente la ley.

En el primer concepto de invalidez los senadores consideraron que la Ley General de Comunicación Social vulnera el derecho a la libertad de expresión. Se esgrime que la ley genera espacios de discrecionalidad a las autoridades para contratar publicidad oficial a los medios cercanos al gobierno. El ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, el que se encuentra proscrito por la Constitución.

Se argumenta que la supresión de los ingresos a los medios de comunicación que reciben publicidad oficial puede implicar que ya no tengan recursos para poder seguir funcionando. La dependencia de los medios de comunicación al gasto en comunicación social del gobierno es una situación que sin lugar a duda supone una amenaza a la libertad de expresión. En el caso mexicano, la mayoría de los medios ha dependido de la publicidad oficial durante mucho tiempo, lo que otorga a los funcionarios una gran influencia para presionar sobre la cobertura de ciertas noticias. Por eso, el temor a perder la asignación provoca silencio sobre cuestiones de interés público. El esquema previsto en la ley induce a apoyar las opiniones del gobierno. Su existencia permite determinados discursos que constituyen un efecto amedrentador en los periodistas, pues se disuade la crítica al gobierno en turno.

Los senadores dicen que estamos en presencia del *chilling effect* estudiado por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Ese efecto intimidatorio es una forma de autocensura para no expresar discursos que pueden acarrearle consecuencias negativas al periodista o al medio.<sup>98</sup> La Ley General de Comunicación Social no permite cambiar el sistema de contratación de los gobiernos mexicanos. En México se seguirá privilegiando vía la contratación a ciertos medios de comunicación y excluyendo a otros, sin criterios precisos.

---

<sup>98</sup> *Virginia v. Black*, 538 US 343, 367 (2003); *New York v. Ferber*, 458 US 747, 769, n. 24 (1982), y *Dombrowski v. Pfister*, 380 U.S. 479 (1965).

En el segundo concepto de invalidez se sostiene que la Ley General de Comunicación Social incumple el mandato establecido por el órgano constituyente y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior se señala porque a juicio de los impugnantes no se cumple con la sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1359/2015. En esa resolución la Corte ordenó al Congreso a cumplir con el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

A pesar del mandato constitucional, la ley no definió cómo se cumplirá con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y racionalidad presupuestaria, honradez, objetividad e imparcialidad. La ley tampoco estableció con prolijidad las sanciones y los procedimientos para los casos en que se viole el párrafo octavo del artículo 134 constitucional. La ley igualmente no contempla criterios precisos para la asignación de recursos públicos entre los medios con lo que se mantiene la discrecionalidad y arbitrariedad en la asignación. La ley no estableció topes generales en publicidad oficial ni los topes para el gasto máximo en cada medio.

En el tercer concepto de invalidez se considera infringida la libertad de imprenta. Ello se esgrime porque la ley contempla la creación de un Padrón Nacional de Medios de Comunicación que estará bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, que a su vez emitirá los lineamientos y reglas con las que dicho padrón operará. Esto supone una especie de club en que aquellos medios de comunicación que aspiren a obtener contratos de publicidad oficial deberán cubrir los requisitos para entrar a dicho club. Los medios que se adapten a lo que el Estado disponga se verán beneficiados con fuertes sumas, lo que pone en riesgo el derecho colectivo a la libertad de expresión.

Los senadores estiman en este tercer concepto de invalidez que el Estado tiene a través de la Ley General de Comunicación Social y el Padrón Nacional de Medios de Comunicación que

ésta prevé, un instrumento para controlar a la prensa por su carácter constitutivo. Se trata de una forma de censura indirecta ejercida por el peso del dinero que los poderes públicos gastan en publicidad gubernamental, mismos que distribuyen con amplia discrecionalidad.

En el cuarto concepto de invalidez se aprecia violado el derecho de las audiencias. Se expone que el derecho de las audiencias implica recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la nación.<sup>99</sup> La Ley General de Comunicación Social no señala un mecanismo específico para que los ciudadanos puedan distinguir los mensajes producto de la publicidad oficial, sobre todo cuando se trata de tiempos comerciales, tampoco se establecen reglas para que los usuarios de las audiencias constaten la veracidad de los mensajes que difunde el gobierno, y no se reglamentan los criterios que deben observarse para elegir a los medios de comunicación que transmiten los mensajes oficiales.

Los derechos de las audiencias implican una amplia gama de canales comunicativos que tiendan a expresar la diversidad social, política y cultural nacional y de otros países; la posibilidad de participar en los procesos de producción de información de interés público; que los usuarios sean representados dignamente en formatos mediáticos factuales y ficcionales, lo que incluye no ser discriminados por su nacionalidad, condición de clase, etnia, género, discapacidad o preferencia sexual; que se abran espacios a la crítica cultural en distintos formatos y géneros; que se garantice el acceso mediático a diversos patrimonios culturales; que se satisfagan contenidos de calidad, que sean transmitidos íntegramente y en versión original; que los miembros de las audiencias sean considerados copropietarios del patrimonio audiovisual que se va generando; que se permita a las personas organizarse para producir autorrepresentaciones individuales o grupales para ser

---

<sup>99</sup> Sobre la revisión histórica de la comunicación social véase García Fajardo, José Carlos, *Comunicación de masas y pensamiento político*, Madrid, Pirámide, 1992.

difundidas por los medios, y servicios técnicos de calidad. Ninguno de los principios anteriores es atendido por la Ley General de Comunicación Social.

Se aduce en el quinto concepto de invalidez que la ley viola los principios internacionales en materia de publicidad oficial,<sup>100</sup> así como los señalados en el artículo 134 constitucional. La ley no satisface principios como los siguientes: 1) no es clara ni precisa; 2) no garantiza objetivos legítimos de la publicidad; 3) no contempla criterios claros de distribución de pautas estatales; 4) no regula una planeación adecuada; 5) no hay previsión sobre mecanismos transparentes de contratación; 6) no se establecieron mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas; 7) no existe control externo de la asignación publicitaria, y 8) no se brinda pluralismo informativo en la publicidad oficial.

Los senadores impugnantes aprecian que debería existir un órgano autónomo, revestido con las facultades necesarias para revisar las propuestas presentadas de propaganda gubernamental y que éstas cumplan con las reglas que previamente deben establecerse en la ley de la materia, que vele por el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Se señala que, en la ley impugnada, no sólo no hay reglas claras, sino que existe una total discrecionalidad para que la Secretaría de Gobernación y sus equivalentes en los estados, dispongan libremente de los recursos públicos para favorecer a ciertos medios y castigar a otros. En la ley hay ausencia de reglas que materialicen los principios internacionales. No hay bases que permitan que la publicidad oficial de certeza a los ciudadanos sobre lo qué se debe transmitir en los tiempos oficiales y para que el gasto destinado a ello sea erogado de manera transparente y eficaz.

---

<sup>100</sup> Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 7 de marzo de 2011.

El sexto concepto de invalidez alude a las distintas violaciones al proceso legislativo que invalidan la ley. Con apoyo en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006, los senadores sostuvieron que no existió una deliberación incluyente que incorporara a todos los grupos parlamentarios. Las violaciones al proceso parlamentario son trascendentes porque no satisficieron los siguientes parámetros: 1) el procedimiento legislativo no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; 2) el procedimiento legislativo no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y 3) hubo fases del procedimiento parlamentario que no fueron públicas.

En el procedimiento parlamentario se aprobó por el Pleno del Senado un Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado del 24 de abril de 2018 que modificó el proceso legislativo previsto en la ley y en el Reglamento del Senado. El punto segundo de ese acuerdo estableció que:

En caso de que las Comisiones Unidas de Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos Primera, no remitan, a más tardar, para el martes 24 de abril de 2018 a la Mesa Directiva el dictamen de proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, recaído a la minuta enviada por la Cámara de Diputados para su trámite procesal legislativo, la Mesa Directiva acuerda que su Presidente, en la sesión plenaria inmediata siguiente a la fecha mencionada, les retire el proyecto y en sus términos lo presente al Pleno para su discusión y votación.

El citado acuerdo modificó en su articulado todo el procedimiento previsto en el Reglamento del Senado, pues se trastocó la oportunidad de discusión en comisiones.

El hecho anterior acredita, a juicio de los senadores, que se produjo un vicio formal y material en la Ley General de Comunicación Social. Resulta claro, desde el punto de vista de los senadores impugnantes, que no existió el debate democrático ne-

cesario para el respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución. Las propuestas de distintos senadores no fueron tomadas en consideración por las comisiones encargadas de dictaminar la minuta de la Cámara de Diputados porque las comisiones no dictaminaron. La Ley General de Comunicación Social aprobada por el Pleno de la Cámara de Senadores el día 25 de abril de 2018, careció de los elementos necesarios para cumplir con el reclamo de la sociedad civil, pues muchos de los argumentos de organizaciones no gubernamentales como Fundar o Artículo 19 fueron totalmente excluidos del debate parlamentario.

Para los senadores impugnantes fue muy grave que no se tomaran en consideración por las Comisiones del Senado, propuestas como la de la iniciativa #MediosLibres, que en su momento insistió que se requería lo siguiente: 1) una Ley General y completa que incluyera a todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión, los organismos públicos y cualquier persona que ejerciera o dispusiera de recursos públicos por concepto de publicidad oficial. La ley debía impedir abusos, por ejemplo: *a)* el contenido propagandístico de la publicidad; *b)* la discrecionalidad y discriminación en su asignación; *c)* la opacidad en la contratación y el ejercicio de los recursos; *d)* las deficiencias en la planeación; *e)* la ausencia de rendición de cuentas y de sanciones; *f)* la inequidad de la contienda, y *g)* la utilidad de las campañas; 2) la publicidad debe contener una definición clara de la publicidad oficial y no sólo incluir la publicidad acordada con los medios. También debe ser considerada la publicidad colocada en la vía pública, así como la de las redes sociales y plataformas digitales; 3) la publicidad oficial no debe ser entendida como una suerte de subsidio a los medios. El Estado debe apoyar a los medios con otro tipo de subsidios que garanticen la protección del pluralismo y de la diversidad cultural y lingüística; combatir la concentración, y ayudar a la industria mediática; 4) deben existir mecanismos de control externo para vigilar la asignación de contratos y ejercicio de recursos públicos para la publicidad oficial.

El Senado ignoró, a juicio de los senadores impugnantes, todas las recomendaciones que se hicieron llegar a las comisiones dictaminadoras, obvió las iniciativas presentadas en la materia por parte de los legisladores, y rechazó las aportaciones de la sociedad civil.

Las comisiones del Senado encargadas de dictaminar, cuando se reunieron los días 19 y 24 de abril de 2018, desoyeron todo tipo de objeciones y propuestas de modificación a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados desde el 10 de abril de ese año al Senado. Entre las objeciones más importantes estuvo la de algunos senadores que en comisiones pidieron reglas claras en la forma en la que se debía asignar el gasto en publicidad oficial y que puntualizaron que era debido que se creara un órgano autónomo que administrara y sancionara la ley de la materia.

La sesión de las Comisiones Unidas del Senado de 19 de abril de 2018 concluyó con una votación en donde dos de las tres comisiones votaron en contra del dictamen —en la sesión extraordinaria del 24 de abril de 2018 la de Gobernación votó a favor, existió empate en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y en la de Estudios Legislativos Primera votó en contra del dictamen—. Los senadores impugnantes señalan que el presidente de la Comisión de Gobernación del Senado impuso ante el resultado de las votaciones sus puntos de vista contra toda lógica jurídica e impidió que se destrabaran esos resultados.

En el Pleno del Senado se dispensaron las dos lecturas del dictamen, sin existir entre una y otra dispensa más de diez minutos de diferencia. Se vulneró el artículo 195 del Reglamento del Senado que determina que cada lectura debe realizarse en sesión consecutiva. No pueden desahogarse las dos lecturas y mucho menos su dispensa en una misma sesión. El dictamen que no fue aprobado en Comisiones se puso a consideración del Pleno del Senado para su discusión y aprobación, lo que se realizó el 25 de abril de 2018.

Por las razones anteriores exigen la invalidez integral de la Ley General de Comunicación Social.

### III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de la Ley General de Comunicación Social y respecto a sus artículos 4o., fracción VI, en la porción normativa que dice: “Son los que pueden ser captados simultáneamente por una gran cantidad de individuos”, 5o., último párrafo, 20, 27, 29, segundo párrafo, 35, 37, 45 y segundo transitorio.

Se estiman violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16 y 134 de la Constitución; los artículos 1o., 2o., 9o., 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los artículos 3o. y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los derechos humanos infringidos según la demanda son: la libertad de expresión, el acceso plural a la información, derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a la seguridad jurídica, derecho de acceso a la justicia, principio de legalidad y principio de reserva de ley.

En su primer concepto de violación la Comisión Nacional de Derechos Humanos estima que la ley no contiene reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social. La ley a juicio de la Comisión no cumple con los parámetros previstos armónicamente en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 134 constitucional ni con lo establecido en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 ni con las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo en revisión 1359/2015.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos había señalado que la publicidad oficial, a diferencia de la publicidad convencional, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, es un canal entre el gobierno y la sociedad para informarla, a fin de que ésta pueda

participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos.

En cuanto hace a la publicidad oficial, dice la CNDH, el legislador debe garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados, que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, que se rindan cuentas oportunamente a los habitantes sobre su aplicación y asegurar el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación y los fines informativos, educativos o de orientación social que se deben perseguir.

En este sentido, la ley debe ser plenamente clara y debe impedir decisiones discrecionales en manos de los funcionarios, tal como ha precisado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al emitir los “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”,<sup>101</sup> los que constituyen las bases mínimas para la regulación en la materia.

Estos principios son los siguientes:

- 1) Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas, que exige satisfacer los siguientes estándares:
  - a) Los Estados están obligados a adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de los niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.
  - b) Los Estados tienen el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su

---

<sup>101</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011, párrafo 33.

- deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.
- c) La norma debe contener una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación de los derechos a las libertades de pensamiento y expresión.
  - d) Las buenas prácticas, los mecanismos informales, las regulaciones defectuosas o dispersas no son suficientes para evitar las violaciones a la libertad de expresión.
  - e) Se debe definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que la publicidad estatal es toda comunicación, anuncio o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte.
  - f) Las diferentes etapas vinculadas a la producción, contratación, distribución y control del aviso del sector público y privado costeados con fondos públicos deben encontrarse comprendidas en esta regulación.
  - g) Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.
  - h) El marco legal debe incluir una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación.
  - i) La regulación debe incluir sanciones apropiadas para la violación de las disposiciones.
- 2) Objetivos legítimos de la publicidad oficial que están vinculados con la utilidad pública y no constituir propaganda encubierta con gobernantes o de sus intereses, ni ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.
  - 3) Criterios de distribución de la pauta estatal. Se deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad.

Por eso, los criterios deben estar preestablecidos, ser claros, transparentes y objetivos.

- 4) Planificación adecuada. Las instancias del Estado deben realizar una adecuada planeación de la publicidad estatal para no propiciar un ejercicio abusivo de los fondos públicos que se destinan a ella.
- 5) Mecanismos de contratación. Los procedimientos deben ser abiertos. Se deben privilegiar las licitaciones públicas. Las modalidades diversas de contratación deben estar justificadas y ser excepcionales.
- 6) Transparencia y acceso a la información. Todos los datos y hechos vinculados a las decisiones adoptadas en materia de publicidad oficial deben ser completamente públicos.
- 7) Control externo de la asignación publicitaria. Un órgano autónomo debe encargarse de monitorear la asignación de publicidad oficial, incluyendo las auditorías sobre los gastos.
- 8) Pluralismo informativo y publicidad oficial. La publicidad oficial no debe entenderse como un mecanismo de ayuda indirecta o subsidio a los medios.

La Ley General de Comunicación Social no cumple con los anteriores principios, ni con los convencionales ni con los constitucionales, por las siguientes razones:

- 1) Delega en normas infralegales el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación para la asignación de la pauta de publicidad oficial.
- 2) La ley no contempla criterios objetivos, claros y transparentes en los que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios.
- 3) La Ley favorece la discrecionalidad en el otorgamiento de la publicidad oficial. No se establecen, por ejemplo, topes de gasto en la materia ni topes de asignación para cada medio y cada campaña.
- 4) La organización del Padrón Nacional de Medios de Comunicación Social no se prevé exhaustivamente en la ley.

Se delega esa organización a normas administrativas, lo que abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial que permitirá presionar, castigar, premiar y privilegiar a ciertos medios y comunicadores.

- 5) La ley por lo mismo no garantiza condiciones de igualdad de trato entre los medios.
- 6) Se incumple el mandato del último párrafo del artículo 134 constitucional que señala que la comunicación social se debe regular por ley.
- 7) La ley no regula con suficiencia las responsabilidades ni las sanciones. En particular, la ley no establece claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables. Los superiores jerárquicos al tenor del artículo 45 de la ley son los que decidirán si proceden al respecto por la violación a la ley.
- 8) La ley en su artículo 5o., último párrafo, establece en contra de la Constitución que la Secretaría Administradora deberá contemplar en los lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente.
- 9) El artículo 20 de la ley dispone que las Secretarías Administradoras emitirán anualmente los lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción de publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.
- 10) El artículo 27 de la ley alude a lineamientos para las estrategias, programas y campañas de comunicación social y normas administrativas en materia presupuestaria.
- 11) Los artículos 35, 37 y el segundo transitorio de la ley habilitan a la Secretaría de Gobernación para establecer lineamientos que organicen el Padrón Nacional de Medios de Comunicación.

- 12) La referencia indiscriminada que la ley impugnada realiza respecto a la creación de lineamientos y la ausencia de parámetros claros en la misma a los que deberán ceñirse los sujetos obligados genera una afectación a la seguridad jurídica, tanto para los entes públicos como para los medios y las personas, dada las dimensiones individual y social de la libertad de expresión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos recuerda el Informe de 2017 que los relatores especiales para la libertad de expresión tanto de la ONU, como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitieron respecto a México, en donde en el párrafo 55 del mismo señalaron que:

En una decisión de suma relevancia, la Suprema Corte recientemente ordenó al Congreso desarrollar regulaciones para la práctica de publicidad oficial. Según algunos informes, el gobierno federal ha gastado más allá de 34 mil millones de pesos en los últimos cuatro años en dicha publicidad. Las reglas de esa publicidad son oscuras, que llevan a muchos a concluir, con evidencia sustancial, que los actores de gobierno utilizan los fondos de publicidad para dar forma y distorsionar la cobertura de medios y difuminar las líneas entre historias de noticias verificables y propaganda o incidencia política. Ese gasto también sirve como subsidio para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. Acogemos la decisión de la Suprema Corte e instamos al Congreso a no sólo adoptar reglas claras y públicas que rigen la publicidad y aseguran reportajes frecuentes y específicos, sino que también desarrollan un plan para limitar de forma progresiva esos gastos en conjunto, en consulta con la sociedad civil y los expertos pertinentes. Manifestamos nuestra disponibilidad para proporcionar asesoría técnica al Congreso en relación con las normas internacionales sobre publicidad oficial en los meses venideros antes de la adopción de esa ley.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Uni-

En este sentido, la ley impugnada carece de reglas claras, lo que se traducirá en discrecionalidad y arbitrariedad del Estado. El gasto en publicidad oficial se empleará como mecanismo de censura indirecta. Se castigará a los medios críticos al gobierno con el uso discrecional y arbitrario de la publicidad oficial.

La deficiencia normativa no es menor porque tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión. La arbitrariedad que se deriva de la deficiente regulación pudiera llevar a determinados medios a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no verse afectados con perder recursos asignados a la difusión de la publicidad oficial.

En su segundo concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la porción normativa prevista en la fracción IV del artículo 4o. de la ley que dice: “Son los que pueden ser captados simultáneamente por una gran cantidad de individuos”, transgrede la libertad de expresión y el acceso plural a la información contenidos en los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución; 1o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 4o., fracción IV, de la ley es inconstitucional e inconveniente porque excluye injustificadamente del ámbito de la aplicación de la ley a todos aquellos medios que no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas, excluyendo a aquellos que no tengan la suficiencia económica para participar equitativamente en un proceso de selección y en consecuencia complica su subsistencia.

La norma que se considera inconveniente lo es porque, además, a juicio de la CNDH, vulnera lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha insistido en la

---

das y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “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 en México, 27 de noviembre-4 de diciembre 2017”, México 2017, párrafo 55.

necesidad de garantizar la libertad de expresión mediante la difusión más amplia de todas las informaciones y opiniones.<sup>103</sup> El artículo 4o., fracción IV, de la ley lo impide cuando define por medio de comunicación sólo a aquél que puede ser captado simultáneamente y por una gran cantidad de individuos.

Al respecto, son medios de comunicación, en cualquiera de sus modalidades, independientemente del alcance de su mensaje, aquéllos que constituyen un vehículo para permitir un diálogo plural en la sociedad. La conceptualización de lo que es un medio de comunicación no depende de la cantidad de individuos que reciban el mensaje de dicho medio y no es necesario que la audiencia se constituya con un gran número de individuos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha dicho que un Estado no puede negarle el ingreso a la publicidad oficial a los medios de poco alcance social, porque ello puede implicar un criterio discriminatorio que penaliza a ciertos medios a ejercer la libertad de expresión.<sup>104</sup> La norma impugnada al considerar sólo como medios de comunicación a ciertos medios es discriminatoria.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General número 34, ha reconocido que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o en cualesquiera otros medios.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párrafo 117.

<sup>104</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de la Publicidad Oficial, 2003, párrafo 12.

<sup>105</sup> Organización de las Naciones Unidas, Observación General núm. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, párrafo 44.

Los medios deben estar abiertos a todos, sin discriminación. Se debe evitar que ciertos medios estén excluidos a priori del acceso a la publicidad oficial. Es indispensable la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, y la garantía de protección a la libertad e independencia *de los* periodistas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su impugnación que cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo se trata del derecho de ese individuo, sino también del derecho de todos a recibir informaciones e ideas, de lo que resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial.<sup>106</sup>

La definición que plantea el artículo 4o., fracción IV, de la ley, sobre lo qué es o no es medio de comunicación, plantea una restricción grave que obstaculiza la garantía de la libertad de expresión en un plano de igualdad y no discriminación, al no hacer efectivo el pluralismo de medios.<sup>107</sup> El Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.

A juicio de la CNDH, el Estado mexicano tiene el deber de tomar las medidas para evitar que no se genere un escenario de exclusión y discriminación a través de normas como la prevista en el artículo 4o., fracción IV de la Ley General de Comunicación Social. La ley no debe imponer limitantes de ninguna índole a ciertos medios de comunicación para poder participar en mecanismos formales de contratación frente a otros medios, cualesquiera que sean sus circunstancias en relación con su capacidad económica para difundir campañas oficiales.

---

<sup>106</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985 solicitada por el gobierno de Costa Rica, párrafo 30.

<sup>107</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de junio de 2015, serie C, núm. 293, párrafo 142.

En la impugnación se recuerda al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha sostenido que las razones de exclusión contrarias al artículo 1o. de la Constitución no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por las complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>108</sup>

La fracción IV del artículo 4o. de la Ley General de Comunicación Social resulta discriminatoria pues excluye, sin sustento constitucional, a los medios de comunicación que no pueden ser captados por un gran número de personas.

En su tercer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 35, 37, y el segundo párrafo del segundo transitorio de la Ley General de Comunicación Social son inconstitucionales e inconventionales, al establecer que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, y al disponerse que la Secretaría de Gobernación llevará a cabo la organización de dicho Padrón de conformidad con los Lineamientos que para tal efecto expida, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, e igualmente transgrede la obligación constitucional de reserva de ley.

Para la CNDH, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, de manera precisa determina que toda la regulación en materia de comunicación social debe ser de carácter legal, por lo que la remisión a los lineamientos de la Secretaría de Gobernación para que se normen criterios, materias o principios en el ámbito de la comunicación social es inconstitucional. Los preceptos impugnados violentan el principio de reserva de ley.

También es restrictivo y discriminatorio que se obligue a los medios a registrarse en el Padrón Nacional de Medios de Comu-

---

<sup>108</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión del 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno por mayoría de siete votos, bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

nicación para acceder a la publicidad oficial y que la regulación en este aspecto sea administrativa y no de carácter legal. Además, se violenta el principio de seguridad jurídica porque todo lo concerniente al Padrón Nacional de Medios de Comunicación no deriva de una Ley clara y precisa, sino de disposiciones administrativas.

La inscripción previa de los medios de comunicación en el Padrón Nacional puede ser estimada como una exigencia desproporcionada, pues, en sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la colegiación obligatoria de periodistas es una medida estatal que constituye un medio indirecto de restricción de la libertad de expresión.<sup>109</sup>

Por otra parte, aunque se considerara constitucional la obligación de inscripción obligatoria en el Padrón para acceder a la publicidad oficial, de cualquier modo, las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque la ley faculta a autoridades administrativas para regular este tópico de la ley menoscabando el principio de reserva de ley.

La ley impugnada no establece las bases mínimas que deberán observarse para la elegibilidad, idoneidad, permanencia, suspensión y/o cancelación del registro de los medios. La ley delega inconstitucionalmente a una Secretaría Administrativa la competencia para regular un asunto que sólo debería corresponderle al legislador.

De este modo, la inscripción al Padrón Nacional, además de estar a cargo de manera exclusiva de la Secretaría de Gobernación, excluye a todos aquellos medios que no cuenten con la capacidad de ser captados por un gran número de personas y, a *contrario sensu*, los grandes medios de comunicación con la capacidad de ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, en aptitud de ser registrados.

---

<sup>109</sup> Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 76.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de octubre de 2000, estableció que la publicidad oficial no debe usarse para presionar, castigar, premiar y privilegiar a ciertos medios de comunicación. Los medios tienen derecho a realizar su función de forma independiente.

La exigencia del empadronamiento de los medios en el Padrón puede estimarse como una limitante de la libertad de expresión e incluso como una presión indirecta del Estado para silenciar su labor informativa. El Padrón Nacional de Medios sólo tiene sentido constitucional si se entiende con la exclusiva finalidad de facilitar la transparencia y objetividad de la contratación. En otras palabras, la inscripción en el Padrón no debe ser para la contratación de la publicidad oficial, sino para dar más transparencia a los procesos de contratación.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando se realiza de una forma alejada de los contenidos de la Constitución.

Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos acude a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para sostener que los Estados deben garantizar: la igualdad de oportunidades, la creación de instituciones sólidas, la adopción de medidas inclusivas, representativas y participativas, y el acceso público a la información como algunas metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible. A su juicio la Ley General de Comunicación Social no cumple con esos objetivos.

#### IV. CONCLUSIONES

Ambas acciones de inconstitucionalidad coinciden en la desatención de la Ley General de Comunicación Social a los principios básicos a los que ésta debe ceñirse. Estos principios son: el esta-

blecimiento de leyes especiales, claras y precisas; objetivos legítimos de la publicidad oficial que están vinculados con la utilidad pública y no constituyan propaganda encubierta a favor de los gobernantes o de sus intereses, ni ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno; criterios de distribución de la pauta estatal. Además, se deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad. Por eso, los criterios deben estar preestablecidos, ser claros, transparentes y objetivos; planificación adecuada. Las instancias del Estado deben realizar una adecuada planeación de la publicidad estatal para no propiciar un ejercicio abusivo de los fondos públicos que se destinan a ella; mecanismos de contratación. Los procedimientos deben ser abiertos. Se deben privilegiar las licitaciones públicas. Las modalidades diversas de contratación deben estar justificadas y ser excepcionales; transparencia y acceso a la información. Todos los datos y hechos vinculados a las decisiones adoptadas en materia de publicidad oficial deben ser completamente públicos; control externo de la asignación publicitaria. Un órgano autónomo debe encargarse de monitorear la asignación de publicidad oficial, incluyendo las auditorías sobre los gastos; pluralismo informativo y publicidad oficial. La publicidad oficial no debe entenderse como un mecanismo de ayuda indirecta o subsidio a los medios.

La Ley General de Comunicación Social no cumple con los anteriores principios, ni con los convencionales, ni con los constitucionales. Fundamentalmente no se cumple con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Una y otra vez la ley impugnada trastoca los fines de la publicidad oficial permitidos constitucionalmente y vulnera el principio de reserva de ley. La ley delega en normas infralegales el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación para la asignación de la pauta de publicidad oficial. La ley no contempla criterios objetivos, claros y transparentes en los que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios. La ley favorece la discrecionalidad en el otorgamiento de la publicidad oficial. No se establecen, por ejemplo,

topes de gasto en la materia ni topes de asignación para cada medio y cada campaña. Además, la organización del Padrón Nacional de Medios de Comunicación Social no se prevé exhaustivamente en la ley. Se delega esa organización a normas administrativas, lo que abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial que permitirá presionar, castigar, premiar y privilegiar a ciertos medios y comunicadores. La ley, por lo mismo, no garantiza condiciones de igualdad de trato entre los medios. Igualmente, la ley no regula con suficiencia las responsabilidades ni las sanciones. En particular, la ley no establece claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables. Los superiores jerárquicos al tenor del artículo 45 de la ley son los que decidirán si proceden al respecto por la violación a la ley.

Por todas las razones esgrimidas en las acciones de inconstitucionalidad, la Ley General de Comunicación Social debe ser declarada inconstitucional en términos integrales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bien podemos decir que la Ley General de Comunicación Social, además de sus inconstitucionalidades e inconventionalidades, es una expresión del poder, tal como lo expone Manuel Castells cuando dice:

El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones. Las relaciones de poder están enmarcadas por la dominación, que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad. La capacidad relacional del poder está condicionada, pero no determinada, por la capacidad estructural de la dominación. Las instituciones pueden mantener relaciones de poder que se basan en la dominación que ejercen sobre sus sujetos.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza, 2009, p. 33.

## CAPÍTULO QUINTO

### ALGUNAS INICIATIVAS POSTERIORES A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY

#### I. LA INICIATIVA QUE ABROGA LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La iniciativa del 11 de septiembre de 2018<sup>111</sup> en su exposición de motivos recuerda cómo durante casi cuatro años el Congreso de la Unión fue omiso en la expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, y que sólo a través de una sentencia de amparo resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Comunicación Social, la que fue publicada el 11 de mayo de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La exposición de motivos de la iniciativa puntualiza que el gasto público en publicidad gubernamental durante el gobierno de Enrique Peña Nieto fue excesivo. Además, indica que el gobierno federal sobreejercía en el rubro presupuestal relativo a comunicación social el doble de lo que se aprobaba por la Cámara de Diputados. Durante el gobierno de Peña Nieto se habrían

---

<sup>111</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5111, 11 de septiembre 2018.

gastado durante los primeros cinco años de su gestión más de 38,247 millones de pesos en el rubro de publicidad oficial.

Para la iniciativa existen dos efectos perniciosos en ese enorme gasto: 1) el costo de oportunidad de los recursos públicos destinados a publicidad oficial, pues se destinaron recursos a ese ámbito, haciéndose a un lado otros gastos prioritarios en materia de salud, educación, justicia o medio ambiente, y 2) la bolsa multimillonaria dedicada a la publicidad oficial está domesticando a los medios, sobre todo los que dependen fuertemente de ellos para existir, lo que daña el trabajo periodístico y la libertad de expresión.

También la publicidad oficial se ha utilizado indebidamente para: promover a gobernantes y figuras públicas, lo que está prohibido por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, y para censurar el oficio profesional y crítico del periodismo.

A juicio de los legisladores de Movimiento Ciudadano, la Ley General de Comunicación Social —publicada el 11 de mayo de 2018— presenta deficiencias muy graves que obligan a su invalidez o abrogación. Entre los aspectos cuestionables estacan los siguientes:

- 1) La ley no contiene el derroche. Es una ley que carece de mecanismos efectivos para controlar el gasto y fijar topes a las erogaciones en materia de publicidad gubernamental.
- 2) Es una ley que no detiene el uso político de la publicidad. Otorga a la Secretaría de Gobernación la atribución de regular el gasto en materia de publicidad.
- 3) Es una ley que no reduce la discrecionalidad. No se regulan ni prohíben las ampliaciones presupuestales a las partidas de comunicación social.
- 4) No suprime la propaganda personalizada. No regula los informes de actividades de los servidores públicos.
- 5) No empodera al Sistema Nacional Anticorrupción. No involucra a las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción en la vigilancia y aplicación de la ley.

Para superar las anteriores deficiencias, la iniciativa propone la abrogación de la Ley General de Comunicación Social, y argumenta a favor de una nueva ley de comunicación social y publicidad gubernamental. La iniciativa precisa como sus ventajas principales a las siguientes:

- 1) Se pide crear un Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, integrado por un Comisionado representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y cuatro ciudadanos con experiencia en el sector de comunicación social. El Instituto contaría con autonomía para aplicar la ley.
- 2) Se fija un tope máximo a los gastos en publicidad oficial para que no excedan el 0.15% del presupuesto asignado al ente público.
- 3) Se prohíben expresamente las reasignaciones y ampliaciones presupuestales a las partidas de comunicación social y publicidad gubernamental.
- 4) Se establecen criterios de máxima transparencia en la aplicación del gasto y en la asignación de contratos en materia de comunicación social.
- 5) Se determina que no podrá asignarse a un solo medio de comunicación más del 10% del presupuesto total destinado a comunicación social.
- 6) Se crea un Padrón Nacional de Medios de Comunicación, cuya información será transparente y administrada por el Instituto.
- 7) Se prohíbe la emisión de propaganda durante los procesos electorales y también la propaganda personalizada a propósito de los informes de actividades de los servidores públicos.

La iniciativa destaca igualmente por otros aciertos:

- 1) En su artículo 4o. señala que toda la información relacionada con la aplicación de la ley, así como la de comunica-

ción social y la de publicidad gubernamental de los sujetos obligados, será de carácter público, se aplicará en todo momento el principio de máxima publicidad, y no podrá ser clasificada como reservada.

- 2) La autoridad en materia de comunicación social y publicidad gubernamental lo será un Instituto Nacional de Comunicación Gubernamental. Dicha instancia será autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se integraría por cinco comisionados que durarán en el encargo tres años y serán nombrados por la Cámara de Diputados a través de una comisión honoraria de selección. Su presidente sería el comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 5o.-14).
- 3) El Padrón Nacional de Medios de Comunicación será un sistema público de información administrado por el Instituto Nacional de Comunicación Gubernamental. Al igual que la Ley General de Comunicación Social, la iniciativa dice que los medios de comunicación cuyo registro no figure en el Padrón Nacional no podrán ser contratados (artículos 15-18).
- 4) De manera importante, durante todo el proceso electoral y no sólo en las campañas, no podrá transmitirse publicidad gubernamental, con excepción de lo previsto en la Constitución, y la publicidad electoral (artículo 20).
- 5) Se prohíbe la publicidad que implique propaganda personalizada (artículo 20).
- 6) El tope de gasto anual de publicidad gubernamental no podrá exceder del 0.15% del gasto corriente aprobado en los presupuestos para cada poder y órgano constitucional autónomo (artículo 21).
- 7) No pueden reasignarse ni ampliarse ni traspasarse recursos etiquetados para otros rubros que finalmente se destinan a la comunicación social o la publicidad gubernamental (artículo 22).

- 8) No podrán destinarse recursos derivados de créditos, donaciones, o patrocínios, para sufragar el gasto en materia de publicidad gubernamental o comunicación social de los sujetos obligados (artículo 23).
- 9) Los sujetos obligados no podrán incrementar sus presupuestos anuales en materia de comunicación social, respecto del inmediato anterior, durante los ejercicios fiscales correspondientes a la celebración de procesos electorales nacionales o locales (artículo 24).
- 10) Que prohibida la contratación de servicios de comunicación social o publicidad gubernamental a medios de comunicación cuyos titulares o accionistas principales, hayan sido funcionarios públicos o candidatos a cargos de elección popular, durante los tres años anteriores a dicha contratación (artículo 25).
- 11) Cualquier persona puede denunciar las violaciones a la ley (artículo 26).
- 12) El denunciante podrá solicitar la suspensión provisional de la publicidad o comunicación social de los sujetos obligados, cuando considere que afecta a sus derechos fundamentales (artículo 27).
- 13) El Tribunal de Justicia Administrativa deberá sancionar con la suspensión del empleo, cargo o comisión, de dos meses a dos años, al servidor público responsable de la difusión, edición, distribución o propaganda de publicidad gubernamental (artículo 28). Las sanciones anteriores podrán incrementarse, en caso grave, con la destitución e inhabilitación para ejercer empleo, cargo o comisión públicos, de seis meses a cinco años, al servidor público responsable.
- 14) Sin perjuicio de lo anterior, todos los sujetos obligados que violenten lo establecido en la ley serán sancionados administrativamente con multas (artículo 29).
- 15) El servidor público que utilice la publicidad oficial para realizar promoción personalizada será sancionado con las penas que el Código Penal Federal establece para el delito de peculado (artículo 30).

- 16) Los medios de comunicación que proporcionen información falsa al Padrón Nacional recibirán sanciones administrativas, y en caso de reincidencia, no tendrán derecho a figurar en el mismo (artículo 31). Y,
- 17) Las sanciones que contempla la ley para los sujetos obligados son independientes de las que se deriven del orden civil, penal o de cualquier otra índole (artículo 32).

II. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL  
DE PROPAGANDA OFICIAL Y REFORMA EL ARTÍCULO 242  
DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES  
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES A CARGO  
DEL DIPUTADO PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ,  
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El 27 de septiembre de 2018,<sup>112</sup> el diputado Pablo Gómez formuló la iniciativa. En su exposición de motivos señala que existen dos principios generales que orientan el contenido de la propuesta: 1) impedir la promoción personalizada de servidores públicos, evitar el desvío de recursos públicos que ello implica y proteger la equidad en la contienda política, y 2) garantizar el respeto a las libertades de expresión y de difusión de opiniones, información e ideas por cualquier medio y al derecho de acceso a la información pública oficial en forma suficiente y fidedigna, y proscribir la censura previa.

En el primer tema se busca impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas y votaciones electorales a través de los medios de comunicación y establecer un nuevo modelo de comunicación que impida el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular o para promover ambiciones.

---

<sup>112</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5123-II, 27 de septiembre 2018.

El diputado promovente reconoce que existen varios instrumentos normativos para reglamentar la difusión de la propaganda oficial. Sin embargo, tales instrumentos son limitados para garantizar la aplicación de las normas constitucionales previstas en el artículo 134 de la norma fundamental. Entre ellos destacan los siguientes:

- a) El artículo 242, numeral 5, correlacionado con el artículo 449, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que regulan en forma restringida la difusión de propaganda, por la vía de permitir la difusión de informes de gestión de funcionarios bajo ciertas restricciones, y la prohibición de difundir publicidad oficial en tiempos de campaña electoral, mediante la descripción de una infracción contenida en la ley.
- b) El artículo 223, fracciones II y III, del Código Penal Federal que tipifica como una de las conductas que configuran el delito de peculado la desviación de recursos para promover la imagen política o social de cualquier persona, así como las de solicitar o aceptar dichas promociones.
- c) El decreto de presupuesto que suele regular el gasto en propaganda gubernamental. En 2018 se incluyó esa regulación en el artículo 14.

En el segundo tema, el promovente dice que la política de comunicación social del Ejecutivo cuenta con un amplio margen de operación que le permite, aún con la disponibilidad de los tiempos oficiales, realizar contrataciones con los grandes medios de comunicación, cuando el Estado podría satisfacer gran parte de sus necesidades de propaganda con la dotación con la que cuenta en tiempos oficiales.

El gasto en publicidad gubernamental ha sido creciente en los últimos años. Los excedentes de gasto respecto de lo aprobado por la Cámara de Diputados se han mantenido en más del 50%. Un gasto semejante abre la posibilidad a los entes públi-

cos para presionar a los medios de comunicación para obtener líneas editoriales favorables mediante la contratación de espacios o tiempos para la difusión de propaganda.

La carencia de un marco jurídico adecuado es patente, por eso el promovente destaca que su iniciativa se distingue por las siguientes características:

- 1) La creación del Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública de la Federación y sus similares en los poderes, órganos autónomos, etcétera, en donde se establezca la propuesta y la justificación técnica de la selección del tipo de medio de comunicación a utilizar para cada campaña.
- 2) La iniciativa restringe la propaganda oficial en radio y televisión al uso de tiempos oficiales, es decir, aquellos que corresponden al Estado, y fija una distribución entre los sujetos obligados.
- 3) La iniciativa obliga a los entes públicos a asignar los contratos de elaboración y difusión de la propaganda garantizando la equidad, de conformidad con las normas en materia de adquisiciones.
- 4) La iniciativa contempla como principio de la propaganda oficial, la salvaguarda y el fomento del ejercicio de las libertades de expresión y opinión, proscribiendo cualquier acción de los entes públicos que implique la censura indirecta de algún medio de comunicación social o su beneficio fundado en motivos políticos, personales o ideológicos.
- 5) Se establece en la iniciativa que los ciudadanos deben recibir la propaganda gubernamental bajo los criterios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia y accesibilidad de los contenidos.
- 6) En la iniciativa se determina que la ejecución de los programas y recursos destinados a la comunicación social, la información respectiva no puede ser calificada como reservada. La difusión hace público el acto de difundir y los

demás actos de autoridad que esto conlleva, como la adjudicación de un contrato, el medio contratado, el número de espacios o tiempos de difusión, etcétera.

- 7) La iniciativa encarga a la Secretaría de Gobernación la coordinación y el control del sistema informativo de la administración pública federal. Se precisa que se debe proporcionar un mecanismo de consulta directa del público en general, por Internet y en forma física en las instalaciones que señale dicha dependencia, en la que se permita el acceso directo al padrón y a los datos relativos a los contratos, costos, programación y actividades relacionadas con la propaganda de las entidades de la administración pública, desglosados por cada ente público.

El proyecto de ley del diputado Gómez se compone de los siguientes elementos:

- 1) Disposiciones generales. El Congreso de la Unión puede legislar con exclusión de los congresos locales en materia de radio, televisión y el uso de redes públicas de telecomunicaciones.
- 2) Principios de la propaganda oficial. Se determinan cuáles son.
- 3) Lealtad institucional. Se busca mantener la relación cordial y cooperativa entre poderes y entre órganos, o bien, entre los distintos niveles de gobierno.
- 4) Programación y presupuestación. Se dispone la creación de un Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública de la Federación, así como programas de los otros poderes de la Unión y de los organismos autónomos federales, con el propósito de alcanzar la coordinación entre los sujetos obligados, bajo un plan rector que garantice una política coherente y austera que haga eficaz el proceso de comunicación de los organismos públicos en la ejecu-

ción de sus respectivas atribuciones y responsabilidades con los ciudadanos.

- 5) Gasto en propaganda. Se contemplan reglas especiales en la materia, entre ellas destaca la limitación al gasto anual en propaganda, mismo que no podrá exceder del 0.3% del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, se pretende que la difusión de propaganda oficial en radio y televisión sólo pueda realizarse por los entes públicos haciendo uso de los tiempos oficiales, con excepción de la contratación de tiempos para carteleras culturales y de espectáculos, campañas de salud, información de prevención civil frente a siniestros u otros casos de emergencia o la relativa a las prevenciones generales emitidas en función de una situación extraordinaria decretada por el Congreso. Se establece una restricción de ampliaciones o traspasos presupuestales.
- 6) Distribución de tiempos oficiales. Se dispone una distribución en la proporción siguiente: 35% para el Ejecutivo Federal; 10% para el Poder Legislativo; 10% para el Poder Judicial de la Federación; 10% para los autónomos, y 35% para las entidades federativas.
- 7) Disposiciones especiales de contratación. No contratar con una sola empresa, grupo o medio de comunicación adquisiciones cuyo importe total sea mayor al 25% del gasto total destinado para cada tipo de servicio de comunicación social. No concentrar en un solo servicio de comunicación social (radio, televisión, Internet o prensa) más del 50% del gasto total destinado a cubrir la propaganda. No establecer criterios de contratación directa o indirectamente relacionados con la línea editorial o, en general, la opinión de los medios de comunicación. Prohibición para contratar la difusión de noticias, infomerciales o gacetillas ni para hacer pagos para la difusión de actos oficiales de cualquier naturaleza.

- 8) Transparencia y acceso a la información. Se crea el Padrón Nacional de Prestadores de Servicios de Publicidad y Comunicación.
- 9) Procedimiento. La iniciativa contiene: *a)* un procedimiento administrativo bajo el esquema de contraloría interna por medio del cual la Secretaría de Gobernación puede verificar el cumplimiento de la ley por las dependencias y entidades de la administración pública federal, y *b)* un procedimiento judicial que se inicia por cualquier persona mediante una acción de ilegalidad, con el mismo objetivo de hacer cumplir la ley en la materia, cuando un acto que la violenta le afecta en forma personal y directa, o bien, de manera difusa, por transgredir su derecho a la información bajo las características definidas en el propio ordenamiento. Los procedimientos administrativos y judiciales son autónomos.
- 10) Sanciones. La iniciativa prevé sanciones administrativas y delitos.

La iniciativa dice en su artículo 1o. que es reglamentaria de los artículos 6o., 7o. y 134 de la Constitución. Los fines de la publicidad oficial son: 1) garantizar el carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social de la publicidad; 2) evitar y sancionar la promoción personalizada de servidores públicos; 3) preservar los principios de imparcialidad y equidad en la competencia política, y 4) garantizar el derecho a la información y la libre manifestación de las ideas, así como la libertad de difundir opiniones, informaciones e ideas. En materia electoral la publicidad oficial se rige por las normas de su materia.

El artículo 2o. de la iniciativa se refiere a los sujetos obligados. Éstos son: la administración pública federal; el Congreso de la Unión; los congresos locales; los legisladores federales y locales; los órganos e instancias del Poder Judicial Federal y local; los órganos autónomos; los tribunales agrarios; la Fiscalía General de la República y las de los estados; la administración pública

descentralizada y paraestatal federal y local; los ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México, y los organismos municipales.

En el artículo 3o. se definen las principales categorías de la iniciativa: agencia de publicidad, comunicación social, gasto de propaganda, imagen institucional, medios de comunicación, padrón, plataformas digitales, programa, propaganda oficial, redes sociales, tiempos del Estado, tiempos fiscales, y tiempos oficiales.

El artículo 4o. alude a las disposiciones de aplicación supletoria en la materia. El artículo 5o. de la iniciativa precisa a las autoridades competentes para aplicar la ley. El artículo 6o. indica que queda excluida de la aplicación de la ley la difusión de información, opiniones y contenidos que realicen las personas servidoras públicas en sus cuentas personales de redes sociales, en tanto no sean promovidas mediante campañas de publicidad digital.

Los principios de difusión de propaganda oficial, según el artículo 7o., son:

- Necesidad. Difunde la información que resulte necesaria u oportuna para el público objetivo.
- Institucionalidad. No promueve personas, sea en los ámbitos de sus acciones civiles o en ejercicio de una función pública, como tampoco intereses particulares ni actividades distintas a las realizadas dentro del ámbito de competencia del órgano que la ejerce.
- Utilidad. Cumple fines informativos y de orientación social.
- Garantía de derechos. Salvaguarda y fomenta el derecho a la información, por lo que se difunde bajo criterios de veracidad, precisión, objetividad, suficiencia y accesibilidad de los contenidos, así como los principios constitucionales de respeto a los derechos humanos, la igualdad, la pluriculturalidad, la no discriminación y la legalidad.
- Igualdad de género. Promueve la igualdad entre hombres y mujeres, por lo que no contiene expresiones machistas o

que exalten estereotipos de género, es ajena a toda inducción o defenestración o burla por motivos de preferencia u orientación sexual.

- Libertad de expresión. Salvaguarda y fomenta el libre ejercicio de la libre manifestación de las ideas y de la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, por lo que su difusión se asigna mediante criterios de equidad y respeto a la pluralidad, proscribiendo cualquier acción de los entes públicos que implique la censura indirecta de algún medio de comunicación social o su beneficio, fundada en motivos políticos, personales o ideológicos.
- Gasto responsable. Sustenta la programación y ejercicio del gasto sobre criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad, a efecto de disminuir los costos publicitarios, mejorar la planificación y el sistema de toma de decisiones para alcanzar objetivos estratégicos.
- Lealtad institucional y ciudadana. Fortalece el vínculo de comunicaciones entre las instituciones del Estado y los ciudadanos porque el propósito de la publicidad oficial debe ser la difusión de contenidos veraces, que no denigren u obstruyan las funciones de otros entes públicos, ni con ella se denigre a particulares, sean personas físicas o morales.
- Garantía de equidad en la contienda pública. Garantiza la equidad en la competencia entre partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos independientes.

El artículo 8o. de la iniciativa determina qué tipo de publicidad oficial es susceptible de difusión. Según el proyecto lo es: 1) de manera cuestionable, porque implican logros de gobierno, dice la propuesta que es la relativa a la ejecución de obras de infraestructura, la prestación de servicios públicos, el desarrollo de programas económicos y sociales; 2) la información relativa al contenido de las leyes, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de las obligaciones; 3) la promoción de campañas en materia de

derechos humanos; 4) la información de protección civil y prevención de riesgos; 5) la programación de actividades culturales, artísticas y deportivas; 6) la información vinculada a los supuestos del artículo 29 constitucional, y 7) la información relativa a la ejecución del Plan y los programas de desarrollo.

La propaganda oficial, según el artículo 10 de la iniciativa, se debe transmitir también en las lenguas de los pueblos originarios.

En el artículo 11 se precisa qué propaganda oficial está prohibida. Lo está la que: 1) incluya nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, o logros o actividades de la gestión pública ligadas a cualquier persona o grupo de personas —la información sobre informes de gobierno se restringe a condiciones temporales, territoriales, y al impedimento para que el servidor público interactúe en los mensajes con su auditorio—; 2) induzca a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por otros entes públicos, personas físicas o morales o por cualquier partido político u organización social; 3) denigre a las personas, partidos y organizaciones sociales; 4) se dirija por cualquier vía a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía; 5) se oriente a impedir los servicios públicos o la ejecución de obras; 6) incluya mensajes en contra de los derechos humanos; 7) tienda a generar alarma injustificada; 8) no cumpla con los principios y criterios de la ley; 9) no identifique con claridad al sujeto obligado emisor, y 10) publicite a particulares o empresas. Además, la publicidad oficial no debe servir para costear la publicación de esquelas de fallecimiento.

El artículo 14 establece que ningún particular puede utilizar elementos de la propaganda que emitan los sujetos obligados o que forman parte de la imagen institucional de éstos, o bien, realizar propaganda que induzca a la confusión con tales elementos.

En los artículos 15 y 16, que se refieren a la lealtad institucional y ciudadana, se determina que los sujetos obligados ejercen sus atribuciones en materia de propaganda de conformidad con el principio de lealtad institucional y ciudadana. Lo que implica, entre otras cosas, que: 1) la propaganda del Estado no debe

presentarse nunca como información periodística o noticiosa; 2) se debe fortalecer el vínculo de comunicación con la ciudadanía; 3) no se debe denigrar a particulares, sean personas físicas o morales, y 4) no se deben denigrar u obstruir las funciones de otros entes públicos.

De acuerdo con el artículo 17, el Ejecutivo Federal debe elaborar el Programa Anual de Propaganda de la Administración Pública Federal. El programa debe servir para identificar y buscar satisfacer las necesidades de información de los habitantes y se puede modificar en consonancia con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Según el artículo 18, el programa contiene los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas de la propaganda gubernamental. Los ejecutores de gasto remiten sus propuestas de programas específicos de propaganda a la Secretaría de Gobernación, observando los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los poderes Legislativo y Judicial, y demás órganos autónomos, elaboran, aprueban y publican sus programas (artículos 19 y 20).

La propaganda en radio y televisión, según la iniciativa, sólo se difunde en tiempos oficiales (artículo 22). El artículo 24 dice que queda prohibida la ampliación o traspaso de recursos al gasto correspondiente a propaganda, salvo las situaciones de emergencia. Queda también prohibido destinar a gastos relacionados con la propaganda recursos autogenerados o derivados de donaciones, créditos o patrocinios (artículo 26). Los sujetos obligados no pueden convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a su favor, a través de la prestación de servicios de propaganda o comunicación social (artículo 27).

De acuerdo con el artículo 28 de la iniciativa, es facultad de la Secretaría de Gobernación supervisar, administrar y distribuir los tiempos oficiales de radio y televisión, conforme a lo siguiente:

- 1) 35% para el Poder Ejecutivo Federal.
- 2) 10% para el Poder Legislativo Federal.

- 3) 10% para el Poder Judicial de la Federación
- 4) 10% para los órganos autónomos.
- 5) 35% para las entidades federativas.

El artículo 31 dispone que a efecto de evitar todo acto de censura indirecta, discriminación o privilegio de personas determinadas, la adquisición de servicios de empresas privadas de publicidad o medios de comunicación social, se observarán las siguientes disposiciones: 1) no se contrata con una sola empresa, grupo o medio de comunicación adquisiciones cuyo costo total sea mayor al 25% del gasto total destinado para cada tipo de servicio de comunicación social; 2) no se concentra en un solo servicio de comunicación social más del 50% del gasto total destinado a cubrir propaganda; 3) no se contrata con empresas para transmitir opiniones o para incidir en la línea editorial de los medios, y 4) no se contratan servicios que incluyan como servicios adicionales la emisión de noticias, infomerciales o gacetillas.

La información relacionada con la propaganda oficial es de carácter público. No se puede invocar reserva alguna en la materia, según dispone el artículo 34 de la iniciativa.

Para garantizar la transparencia y la rendición de cuenta se prevé una plataforma digital de propaganda, que incluye el Padrón de Proveedores —artículos 35, 36, 37 y 38 de la iniciativa—. De manera incorrecta porque se le da un fin constitutivo al Padrón, se señala en la iniciativa que los medios de comunicación que no están debidamente registrados en él no pueden ser considerados para contratar la difusión de propaganda oficial de la Federación.

En materia de fiscalización, el artículo 39 de la iniciativa dice que la Auditoría Superior de la Federación llevará a cabo un programa anual de revisiones y auditorías sobre el gasto de propaganda oficial.

Respecto al procedimiento administrativo, el artículo 40 de la iniciativa precisa que cualquier persona puede denunciar ante la Secretaría de Gobernación la difusión o distribución de

propaganda oficial que pudiera ser violatoria de la ley. El procedimiento administrativo debe resolverse en un plazo de siete días hábiles. Si la propaganda es violatoria de la ley, la Secretaría de Gobernación ordenará la suspensión o retiro de la propaganda y dará vista a la autoridad competente.

El artículo 42 contempla la acción de ilegalidad, la que es independiente del procedimiento administrativo al que alude el artículo 40. Esta acción se ejerce ante los juzgados de distrito en materia administrativa cuando: 1) la propaganda oficial federal cauce perjuicio a una persona física o moral, a su juicio, y 2) la difusión o distribución de propaganda oficial federal sea violatoria de la ley.

La acción de ilegalidad se ejerce en cualquier momento, dentro del tiempo en que dura la difusión de la propaganda o su distribución (artículo 43). Recibida la demanda, el juez notifica al sujeto obligado responsable de la propaganda dentro de los dos días hábiles siguientes, fijándose un plazo de dos días hábiles para que presente su contestación y ofrezca las pruebas que juzgue pertinentes (artículo 47).

Después de recibida la contestación del sujeto obligado, el juez cita a una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los tres días hábiles siguientes (artículo 50). Concluida la audiencia de pruebas y alegatos, el juez dicta resolución inmediatamente o dentro de los dos días hábiles siguientes (artículo 51).

El artículo 53 de la iniciativa dice que el procedimiento judicial es independiente del derecho que le asiste a todo sujeto afecto para acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes a reclamar la reparación de los daños o perjuicios que se hubieran ocasionado en su contra con motivo de la difusión o distribución de propaganda oficial.

Cuando el juez emite resolución en la que declara fundada la acción de ilegalidad, da cuenta a la autoridad que resulta competente para conocer de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos implicados (artículo 54).

En materia de sanciones, la iniciativa dice que incurren en falta administrativa grave (artículo 56) los servidores públicos responsables de la planeación, el diseño, la contratación y la difusión de propaganda oficial, así como los titulares del organismo correspondiente, en los casos en que conozcan o determinen su contenido, en los siguientes tres supuestos:

- 1) Incurre en abuso de funciones, el servidor público que consienta o tolere para beneficio propio o de otra persona, o en perjuicio de cualquier persona física o moral, la difusión de propaganda que haga promoción personalizada de servidores públicos, denigre a personas, genere alarma entre la población, o publicite productos o servicios de empresas.
- 2) Incurre en contratación indebida, el servidor público que celebre contrato o convenio, incluso aquellos que no determinen contraprestación o, determinándola, no involucren recursos públicos, cuando mediante el uso de cualquier plataforma de comunicación social, incluyendo redes sociales, se convenga un mecanismo de publicidad encubierta o difusión masiva de propaganda oficial.
- 3) Incurre en desvío de recursos públicos, el servidor público que exceda el gasto aprobado en el programa respectivo o cubra éste mediante adecuaciones presupuestales indebidas.

El artículo 57 de la iniciativa señala que comete el delito de uso ilícito de propaganda oficial, el servidor público responsable de la planeación, el diseño, la contratación o la difusión de propaganda oficial que:

- a) Difunda contenidos con la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- b) Contrate la difusión de publicidad encubierta o difusión masiva de publicidad en redes sociales o plataformas di-

giales, con la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, o de realizar promoción personalizada en provecho propio o de un tercero.

- c) Aproveche las plataformas de comunicación social institucional con el objeto de realizar la promoción personalizada de sí o de otra persona, o de denigrar a otra persona.

Si las anteriores conductas se realizan durante el periodo de campaña electoral, la iniciativa prevé que las sanciones se incrementen hasta en un tercio.

La iniciativa también propone reformar el artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para que los mensajes relacionados con los informes de los servidores públicos se ajusten a la Ley General de Propaganda Oficial.

### III. LA INICIATIVA DE LEY PARA LA ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

El 31 de mayo de 2018 el gobernador del estado de Chihuahua presentó al Congreso local la iniciativa de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial del Estado de Chihuahua. En la confección de la iniciativa participaron la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos y el colectivo #MediosLibres, integrado por la Organización Artículo 19 y Fundar.

Es una iniciativa que supera los contenidos de la Ley General de Comunicación Social. Sus notas distintivas son: 1) propone una ley que rija para todos los entes públicos, así como todas las personas físicas y morales que asignen recursos públicos en el rubro de publicidad oficial (artículo 3); 2) fomenta la equidad y la no discriminación al prohibir que sean excluidos medios de comunicación que reúnan características análogas a otros que

accedan a la pauta oficial (artículo 21); 3) establece criterios de asignación de la pauta que no solamente están relacionados con el *rating* o el nivel de audiencia (artículo 23); 4) obliga a los entes públicos a transparentar toda la información relacionada con la asignación de la pauta (artículos 61, 62 y 63); 5) crea un consejo consultivo y determina mecanismos de control y revisión de la asignación de la pauta (artículo 54); 6) prohíbe expresamente la publicidad engañosa y aquella que difunda imágenes, voces, símbolos, etcétera, de funcionarios públicos o partidos (artículos 7o., 8o., 9o. y 10); 7) reconoce que la publicidad oficial siempre debe ser identificable (artículo 9o.); 8) prevé un mecanismo de planeación de las campañas, de construcción de los mensajes y de identificación de los medios que serán responsables de su difusión (artículos 35, 36 y 37); 9) fija topes en el ejercicio presupuestario (artículos 17 y 19), y 10) fija sanciones para los sujetos obligados y medios de comunicación que incumplan con las disposiciones establecidas (artículos 67 y 71).

La iniciativa es mejor en términos constitucionales y democráticos que los contenidos establecidos en la Ley General de Comunicación Social. Por ejemplo, precisa el significado de los principios que rigen sus disposiciones. Se señala que interés y utilidad públicos consisten en difundir información de interés general que resulte necesaria y oportuna para el público objetivo y de utilidad pública para las personas, sin perseguir fin distinto al de lograr el bienestar común y al derecho a la información de la comunidad. Transparencia y rendición de cuentas implica garantizar la accesibilidad a toda información relacionada con el uso de los recursos públicos destinados a la publicidad oficial. La equidad y pluralidad de medios tiene por fin impedir exclusiones o marginaciones de los medios para acceder a las asignaciones de publicidad oficial. La austeridad y buen uso de los recursos públicos erogados en publicidad oficial es para evitar que se ejerzan recursos más allá de los principios que contempla el artículo 134 constitucional. El principio de no discriminación promueve el derecho a recibir un trato igual, sin importar razones de naci-

miento, género, origen étnico o racial, religión o cualquier otro similar. En cuanto a la libertad de expresión se reconoce para cercenar beneficios indebidos o censura indirecta.

El proyecto de ley de Chihuahua establece que son sujetos obligados al cumplimiento de los preceptos de la ley, no sólo las autoridades, sino también las personas físicas o morales de carácter privado o social que asignen recursos públicos en el rubro de publicidad oficial. Lo anterior, para evitar cualquier fraude a la ley y para que absolutamente todos los que tienen que ver con asignación de publicidad oficial estén obligados por sus normas (artículo 3o. de la iniciativa).

Entre los objetivos de la iniciativa cabe destacar que uno de ellos es evitar que la publicidad oficial se convierta en un instrumento para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación por sus líneas editoriales (artículo 4o.). De manera notoria, la iniciativa señala que tiene aplicación para las redes sociales cuyo gasto en publicidad se cubra con recursos públicos.

Dentro de las características de la publicidad oficial, la iniciativa menciona que no debe utilizarse con fines discriminatorios; no debe emplearse para violar los derechos humanos; no debe perseguir fines electorales o partidarios; no debe estar destinada a injuriar o calumniar a las personas o a sectores sociales; debe ser clara; no debe inducir a confusión con organizaciones partidistas, y no debe ser utilizada como propaganda encubierta (artículos 8o. y 9o.).

Queda prohibido, según la iniciativa, usar la publicidad oficial para: presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales o a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas; otorgar subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente a los medios de comunicación, y celebrar donaciones o cualquier contratación a título gratuito (artículo 13).

En los informes de labores o de gestión (artículo 14 de la iniciativa) no se podrán incluir nombres, imágenes, voces o sím-

bolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el gasto en publicidad oficial, los sujetos obligados reservarán el 10% del total del presupuesto asignado a publicidad oficial para situaciones emergentes (artículo 17 de la iniciativa). El artículo 19 de la iniciativa fija como tope del presupuesto del Estado para publicidad oficial el 0.5% y se permiten modificaciones presupuestales hasta por 0.5% más.

También se indican topes para la publicidad máxima que puede recibir un medio en particular. Se precisa que ningún medio de comunicación podrá recibir más del 15% de la inversión anual en publicidad oficial (artículo 20 de la iniciativa). Igualmente, queda prohibido que un medio de comunicación sea adjudicatario de un porcentaje mayor al 30% de la totalidad de la pauta oficial prevista para una campaña particular. En el caso de que, del Padrón Estatal, se desprenda que en un municipio existen menos de tres medios de comunicación, la Unidad competente emitirá un dictamen fundado y motivado para asignar un porcentaje mayor a los mencionados.

Se busca respetar la equidad, y para ello el artículo 21 de la iniciativa precisa que ningún medio de comunicación, que reúna características análogas a los otros medios que accedan a la pauta oficial, deberá ser excluido de una contratación sin existir causa justificada.

El artículo 25 de la iniciativa dice que la asignación y contratación de espacios publicitarios se realizará únicamente con medios de comunicación que cumplan los siguientes requisitos: estar registrados previamente en el Padrón Estatal; tener un código de ética; contar con un defensor del lector o un defensor de las audiencias; poseer un mecanismo para garantizar el derecho de réplica; utilizar al menos el 20% de los ingresos que cada medio reciba por publicidad oficial para la capacitación, actualización y profesionalización de sus periodistas, y garantizar al personal que labora en los medios sus derechos laborales y a la seguridad social.

Los artículos 26 al 31 de la iniciativa obligan a los medios que deseen contratos de publicidad oficial a inscribirse en el Padrón Estatal, aunque ese registro no tiene efectos constitutivos, sino exclusivamente declarativos. A los medios se les podrá cancelar su inscripción cuando: 1) se les haya sancionado por proporcionar información falsa al Padrón, y 2) cuando los medios no comuniquen al Padrón los cambios que en su documentación prescribe la ley.

Para la inscripción en el Padrón Estatal es muy importante demostrar que los directivos y administradores de los medios no tienen conflicto de interés con las autoridades del Estado (artículo 33 de la iniciativa).

Al igual que en la Ley General se establece un minucioso procedimiento para la aprobación de la estrategia y los programas anuales de comunicación. Igualmente (artículo 42 de la iniciativa), se prevé un procedimiento para la autorización de cada campaña registrada en el Programa.

Una vez que la autorización de cada campaña es aprobada mediante el fallo respectivo, la Secretaría de Hacienda del estado procede a la elaboración del contrato de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios del Estado de Chihuahua (artículo 45 de la iniciativa).

La iniciativa de ley del estado de Chihuahua no deja la decisión final sobre la asignación a la Secretaría Administradora, sino que contempla como autoridad final del procedimiento a una Unidad para la Asignación de Publicidad —integrada por funcionarios de Comunicación Social, Hacienda y de la Función Pública del Estado—. Esta Unidad analiza los dictámenes elaborados por la Secretaría Administradora y los acepta o rechaza mediante la emisión de un fallo, que debe estar fundado y motivado (artículo 49 de la iniciativa). Además, la Unidad para la Asignación de Publicidad puede suspender asignaciones y presentar denuncias por violaciones a la ley.

La vigilancia de los recursos empleados en la asignación de publicidad oficial es vigilada por la Secretaría de la Función Pú-

blica estatal y en su momento y en los casos que así corresponda por disposición del ordenamiento jurídico por la Auditoría Superior del estado (artículos 50 y 51 de la iniciativa).

Además de ese mecanismo de evaluación sobre los recursos, la iniciativa de ley del estado de Chihuahua establece un Consejo Consultivo que estará integrado por cinco personas de la sociedad civil (artículo 54 de la iniciativa). Las y los consejeros durarán en su cargo dos años y podrán ser reelectos por un periodo más. El cargo es a título honorífico y no genera relación laboral alguna.

El Consejo Consultivo tiene entre sus atribuciones las siguientes: observar y emitir recomendaciones respecto de la auditoría practicada a cada sujeto obligado; emitir un informe público sobre el resultado de las acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización que realice la Auditoría Superior del Estado a los sujetos obligados y de los trabajos desarrollados durante el ejercicio inmediato anterior dentro de los sesenta días a que sean hechas públicas; presentar denuncias por violaciones a la ley, y proponer a los sujetos obligados mecanismos complementarios para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la libertad de expresión por medio de la publicidad oficial (artículo 56 de la iniciativa).

En cuanto a las sanciones, los artículos 67 a 71 de la iniciativa de ley del estado de Chihuahua prevén lo siguiente: 1) se considera falta difundir campañas de publicidad oficial que violen los principios determinados en ese ordenamiento; 2) es falta exceder los límites y condicionamientos establecidos para los informes anuales de los servidores públicos, y 3) también es infracción cualquier violación a la ley.

Cuando existen infracciones a la ley, se da vista al superior jerárquico y también se presentarán las quejas y/o denuncias penales que corresponda.

Los medios de comunicación que proporcionen información falsa para su registro ante el Padrón Estatal para la asignación de una campaña o contrato de publicidad oficial serán acree-

dores a una multa de hasta de 2000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. En caso de reincidencia, no tendrán derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio en curso y en el inmediato siguiente. Lo anterior sin perjuicio de las faltas en las que puedan incurrir según lo disponen los artículos 67 y 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### IV. COMPARACIÓN ENTRE LAS INICIATIVAS Y CONCLUSIONES

Las iniciativas posteriores a la Ley General de Comunicación Social procuran superar las deficiencias de esa ley. La iniciativa de Movimiento Ciudadano se distingue por: establecer un tope de gasto presupuestal para publicidad oficial —0.15% del presupuesto—; prohibir la promoción personalizada de servidores públicos; minimizar el rol de la Secretaría de Gobernación en la materia; empoderar al Sistema Nacional Anticorrupción mediante la incorporación de un órgano autónomo encargado de la administración de la publicidad oficial: el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental; prohibir cualquier tipo de reasignaciones, ampliaciones o adecuaciones presupuestales para incrementar el gasto en publicidad oficial; restringir la publicidad oficial durante todo el proceso electoral y no sólo durante las campañas; establecer un sistema de responsabilidades tanto administrativas como penales, y sostener la autonomía de los diferentes tipos de responsabilidades.

En cuanto a la iniciativa del diputado Pablo Gómez Álvarez, advertimos que insiste en un programa anual de propaganda para todos los poderes y órganos autónomos; determina que la publicidad oficial en radio y televisión sólo debe transmitirse en tiempos oficiales; mantiene los poderes de la Secretaría de Gobernación, pero reduce la discrecionalidad de esa dependencia en las asignaciones que se aprecia en la Ley General de Comu-

nicación Social; se fija un tope de 0.3% del presupuesto para publicidad oficial; se distribuyen los porcentajes de publicidad oficial: 35% para el Ejecutivo, 10% para el Legislativo, 10% para el Poder Judicial, 10% para órganos autónomos, y 35% para entidades federativas; impide que se contrate con una sola empresa más del 25% del monto para publicidad oficial; no permite que se destine a un servicio de comunicación más del 50%; se distinguen procedimientos administrativos y judiciales, así como faltas y delitos; se significan los principios rectores y orientadores de la ley; se precisan las hipótesis de publicidad prohibida; se proscriben el uso de publicidad oficial para transmitir esquelas, y se expresa que los servidores públicos no pueden interactuar con el auditorio en las transmisiones de publicidad oficial.

La iniciativa de ley para la asignación de publicidad oficial del estado de Chihuahua contiene características apreciables: la asignación de los contratos para la publicidad no está vinculada exclusivamente al *rating* del medio; crea un Consejo Consultivo ciudadano honorario para evaluar la asignación de la publicidad oficial; determina el tope de gasto en publicidad oficial —0.5% del presupuesto local— y señala que sobre él puede haber modificaciones de hasta un 0.5% adicionales; prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos; conforma dos instituciones encargadas del proceso de asignación: la Secretaría de Hacienda del estado y una unidad para la asignación, y regula un apartado sobre responsabilidades penales y administrativas.

Es claro que las iniciativas anteriores superan las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social y que por su importancia merecerían ser debatidas ampliamente por la sociedad y por los integrantes de los órganos legislativos respectivos. Consideramos que su sola presentación augura la abrogación de la Ley General de Comunicación Social del 11 de mayo de 2018.

## CAPÍTULO SEXTO

### LOS ASPECTOS PUNTUALES QUE LA LEY REQUERÍA

La vigente ley quedó muy corta. Durante el sexenio de Peña Nieto, exclusivamente el gasto en publicidad gubernamental para la Presidencia de la República fue muy superior a 40,000 millones de pesos. Cifra escandalosa que, sumadas a los gastos en este rubro de dependencias, entidades, poderes, órganos autónomos, estados y municipios, podría destinarse a fines sociales que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los mexicanos.

Una ley general de comunicación social de carácter democrático debe partir, desde nuestro punto de vista, de las siguientes premisas fundamentales:

- 1) La publicidad oficial en radio y televisión se debe transmitir obligatoriamente en tiempos oficiales y para los fines estrictos que indica el artículo 134 de la Constitución.
- 2) La propaganda del Estado en medios impresos e Internet no podrá exceder del 0.15% en cada uno de los niveles de gobierno.
- 3) La asignación de propaganda del Estado en los medios impresos e Internet no podrá destinarse en más un 10% a un solo medio de comunicación social.
- 4) Se debe prohibir la promoción personalizada de servidores públicos.
- 5) Un órgano con autonomía técnica y de gestión debe atender la asignación de contratos de publicidad oficial. Una

- materia tan importante no puede seguir siendo competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación o de sus equivalentes en las entidades federativas.
- 6) Se deben prohibir cualquier tipo de reasignaciones, ampliaciones, adecuaciones o transferencias presupuestales para incrementar el gasto en publicidad oficial.
  - 7) Se debe restringir la publicidad oficial durante todo el proceso electoral y no sólo durante las campañas.
  - 8) Es preciso establecer un sistema de responsabilidades tanto administrativas como penales, y sostener la autonomía de los diferentes tipos de responsabilidades.
  - 9) Las sanciones administrativas, y en su caso penales, no deben aplicarse sólo a los servidores públicos responsables, sino a los concesionarios, permisionarios y a los medios mismos, mediante la revocación de las concesiones.
  - 10) Debe existir un programa anual de propaganda para todos los poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno.
  - 11) Se deben distribuir los porcentajes de publicidad oficial en radio y televisión entre poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno.
  - 12) Los principios rectores y orientadores de la ley deben quedar definidos en ley y no dejarse a la regulación administrativa.
  - 13) Se deben precisar las hipótesis de publicidad oficial prohibida.
  - 14) La asignación de publicidad de los contratos para la publicidad no debe estar vinculada al *rating* del medio.
  - 15) Se debe crear un Consejo Ciudadano honorario para evaluar la asignación de la publicidad oficial.
  - 16) La publicidad oficial no debe ser entendida como un instrumento de subvención a los medios.
  - 17) Los principios internacionales deben ser respetados: leyes especiales, claras y precisas; objetivos legítimos de la publicidad oficial que están vinculados con la utilidad pública y que no puedan constituir propaganda encubierta a favor

- de los gobernantes o de sus intereses; la publicidad oficial no debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno; deben existir criterios de distribución de la pauta estatal, y se deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad en las asignaciones.
- 18) Debe la ley ser completa. No es tolerable la violación al principio de reserva de ley.
  - 19) La transparencia en todas las etapas de la planeación, ejecución y contratación deben ser públicas. En esta materia no debe haber reserva o confidencialidad alguna de la información.
  - 20) La fiscalización interna y externa del Estado debe ser concomitante.

La reforma constitucional electoral de 2007 estableció en sus párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna, lo siguiente:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. 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. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado, que los obligan a la imparcialidad y a la salvaguarda de la equidad en la competencia entre los partidos políticos. A partir de este principio, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la publicidad gubernamental para trastocar esos principios. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con los ciudadanos, con la oposición y con los medios de comunicación. Es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campaña, sino permanentemente, en todo tiempo, para que exista una relación simétrica entre ciudadanos y gobernantes, entre medios y gobernantes, y entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la publicidad estatal y gubernamental, debe tener carácter institucional, es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera de cómo las instituciones se aproximan a ellos. No están permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento.

La publicidad que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o el de cantar loas a los logros del gobierno. Tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien, o que se han conseguido los objetivos, puede entrañar una violación a este principio constitucional.

También la publicidad oficial de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los de equidad. Esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones

ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos, para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, alimentación, a sus hábitos de consumo o a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse, sin infringir los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad.

Lo anterior implica que, constitucionalmente, la publicidad institucional está acotada, en todo tiempo y no sólo en los momentos electorales, por los dos principios multicitados: el de imparcialidad, pluralismo, equidad y neutralidad. No se puede, en pocas palabras, usar la publicidad del Estado con finalidades político-electorales o para apuntalar una opción de gobierno o ideológica. Por eso, la norma constitucional señala que, en ningún caso, la publicidad incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los principios constitucionales contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la publicidad del Estado con una clara intencionalidad política, para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable. Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, y así se compran entrevistas a través de terceros, se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica, aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto, séptimo, y octavo del artículo 134 de la Constitución son hoy en día letra muerta.

La regulación de la legislación electoral tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales.

La legislación electoral federal circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral y, no en cualquier tiempo, como se desprende de las prohibiciones constitucionales del artículo 134 de la carta magna. Igualmente, la ley electoral vigente sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales, que contraviene los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la ley fundamental.

Las deficiencias normativas en la legislación secundaria exigen contar con una ley de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que permita el cumplimiento cabal de los principios establecidos por esa norma constitucional. Las normas legales vigentes, incluyendo a las electorales, son insuficientes y permisivas con las conductas de los gobiernos y de los medios de comunicación electrónica. Por eso, la ley que proponemos determina que la publicidad del Estado en radio y televisión sólo se transmita en los tiempos del Estado. Es la solución más adecuada y la óptima, porque evita las malas prácticas que hoy se presentan. En cuanto a la publicidad en medios impresos y digitales, ésta debe estar sujeta a criterios muy estrictos para salvaguardar también los principios de imparcialidad, de equidad, pluralismo y neutralidad, además de los de objetividad y transparencia.

Es necesario evitar que la publicidad oficial sea utilizada a capricho del gobernante en turno. Es también imprescindible que la publicidad del Estado no responda a mecanismos de persecución, de ataque u hostigamiento en contra de medios críticos de los gobiernos y de las instituciones. Y, sobre todo, que la publicidad oficial esté en plena consonancia con los principios constitucionales.

También en el derecho comparado existen ordenamientos específicos para regular la publicidad del Estado. Es el caso de Australia, Bélgica, Canadá, España, Perú y Paraguay.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Villanueva, Ernesto, “Regulación de la publicidad oficial en otros países”, *Revista Zócalo*, año IX, núm. 115, septiembre de 2009, pp. 20-25.

Los objetivos específicos de una ley democrática desde mi punto de vista deben ser:

- 1) Establecer que en materia de publicidad del Estado en radio y televisión no se contratarán tiempos. Toda la publicidad del Estado en radio y televisión se transmitirá en tiempos oficiales.
- 2) Obligar al Instituto Federal de Telecomunicaciones a distribuir los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión que no son competencia de la autoridad electoral, bajo criterios de equidad, objetividad, pluralismo, neutralidad, imparcialidad y transparencia.
- 3) Permitir en medios impresos y de Internet a contratar publicidad del Estado bajo criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, a fin de impedir su uso como censura o premio a medios de comunicación.
- 4) El gasto en propaganda en medios impresos en Internet por nivel de gobierno no puede ser superior al 0.15% del respectivo presupuesto.
- 5) El gasto en propaganda en medios impresos en Internet para un solo medio de comunicación social no puede exceder del 10% del total.
- 6) Prohibir las adecuaciones presupuestales, transferencias, ampliaciones o traspasos para incrementar el gasto en publicidad oficial.
- 7) Determinar el contenido de la publicidad del Estado con el fin de que comunique efectivamente y sin sesgos a las instituciones con la población y se cumpla con el derecho a la información.
- 8) Realizar la contratación eficiente, transparente y unitaria de la publicidad del Estado en medios impresos e Internet, estableciendo procedimientos sencillos de distribución, asignación, contratación e información sobre la publicidad contratada.

- 9) Crear el Consejo Ciudadano Honorario de la Publicidad Oficial.
- 10) Establecer como principal medio de control del cumplimiento de la ley responsabilidades y sanciones, penales y administrativas, a quienes la incumplan, incluyendo servidores públicos, concesionarios y medios de comunicación.

En la publicidad oficial pensamos que debe quedar prohibido cualquier contenido:

- 1) Con sesgo informativo que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación.
- 2) Que no esté orientado por los principios del artículo 134 constitucional.
- 3) Destinado a cuestionar o criticar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural.
- 4) Tendente a criticar o cuestionar a cualquier persona.
- 5) Influir en las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos para apoyar directa o indirectamente a algún servidor público, precandidato, candidato o partido.
- 6) Dirigido a polemizar con, o a desprestigiar a, cualquiera de los demás sujetos obligados.
- 7) Que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 8) En los medios impresos o en Internet, la que no contenga el logotipo y nombre de la institución del Estado que paga el mensaje publicitario, es decir, cualquier texto en forma de “gacetilla”, reportaje, nota periodística u otros que no indiquen claramente que se trata de publicidad oficial.
- 9) Que haga proselitismo directo o indirecto a favor de algún partido político, precandidato, candidato a puesto de elección popular o servidor público.

- 10) Distinto de los señalados anteriormente y que viole de cualquier forma los principios constitucionales en la materia.

El conjunto de dependencias, órganos y entidades que integran los poderes públicos en sus órdenes federal, estatal o de la Ciudad de México y municipal o alcaldías, así como sus organismos federales o locales autónomos, deben encontrarse obligados a cumplir con las normas establecidas en la ley sobre contenido, asignación, distribución, contratación en los casos que proceda, transparencia y control de la publicidad que se difunda en cualquier medio de comunicación, electrónico o impreso.

Las normas establecidas se deben aplicar respecto de cualquier publicidad contratada con recursos públicos, tanto por las instituciones del Estado como por cualquier otra, así sea privada y que destine recursos públicos al pago de la publicidad en medios de comunicación masiva. También serán aplicables, en cuanto al contenido de la publicidad, respecto de cualquier otro medio utilizado para la difusión de mensajes o imágenes oficiales.

Se deberán sujetar a lo dispuesto en la ley, en cuanto a su contenido y control, la publicidad difundida en tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal, así como la transmitida en espacio oficial.

La ley debe tener carácter supletorio de la legislación electoral en materia de propaganda y publicidad electoral.

Ningún organismo o entidad de carácter privado que contrate publicidad impresa o en Internet con recursos públicos podrá adquirirla a un costo mayor que las tarifas que logren obtener los sujetos públicos obligados.

Deben quedar excluidos de la aplicación de la ley todas las resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban difundirse por mandato legal.

El contenido de la publicidad del Estado deberá ser claro, objetivo, neutral, sin sesgos, necesario, útil y relevante para la

sociedad civil mexicana, o fragmento de ésta a la que se dirige. Específicamente, a los sujetos obligados sólo se les podrá asignar en radio y televisión o podrán contratar publicidad en medios impresos y en Internet cuyos objetos sean:

- 1) Transmitir información que afecte directamente a la ciudadanía, relacionada con:
  - a) El ejercicio de sus derechos individuales o sociales.
  - b) El cumplimiento de sus obligaciones.
  - c) El acceso a servicios públicos.
  - d) La prevención o medidas extraordinarias ante fenómenos naturales o sociales que pongan en riesgo la integridad, la salud o la seguridad de las personas.
  - e) La historia y el patrimonio cultural y social de los mexicanos.
  - f) Los valores y principios constitucionales.
- 2) Informar los aspectos relevantes de las funciones de las instituciones del Estado y los servicios que proporcionan a la población.
- 3) Difundir el contenido de disposiciones jurídicas recién aprobadas o cuyo impacto social exija un amplio conocimiento de la sociedad.
- 4) Promover los fines educativos a que alude el artículo 3o. de la Constitución.

La publicidad oficial debe transmitirse en versiones y formatos accesibles para personas con alguna discapacidad.

Las instituciones del Estado deben respetar, en la publicidad oficial, la pluralidad de la nación mexicana, en cuanto a su composición étnica, diversidad cultural, religiosa y lingüística, así como su riqueza geográfica. Igualmente, contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, y en general, una convivencia armónica entre los mexicanos.

En las comunidades indígenas, la publicidad oficial se difundirá en la lengua o las lenguas correspondientes.

En la publicidad oficial debe quedar prohibido cualquier contenido:

- 1) Con sesgo informativo que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación.
- 2) Orientado a promover los logros e informes de las autoridades e instituciones.
- 3) Destinado a cuestionar o criticar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural.
- 4) Tendente a criticar o cuestionar a cualquier persona.
- 5) Influir en las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos para apoyar directa o indirectamente a algún servidor público, precandidato, candidato o partido.
- 6) Dirigido a polemizar con, o a desprestigiar a, cualquiera de los demás sujetos obligados.
- 7) Que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 8) En los medios impresos o en Internet, la que no contenga el logotipo y nombre de la institución del Estado que paga el mensaje publicitario, es decir, cualquier texto en forma de “gacetilla”, reportaje, nota periodística u otros que no indiquen claramente que se trata de publicidad oficial.
- 9) Que haga proselitismo directo o indirecto a favor de algún partido político, precandidato, candidato a puesto de elección popular o servidor público.
- 10) Distinto de los señalados que viole de cualquier forma los principios constitucionales en la materia.

La primera semana de enero de cada año, el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá la asignación de los tiempos del Estado, que no corresponde administrar al INE, para la publicidad en radio y televisión entre las autoridades federales, estatales, de la Ciudad de México, municipales y alcaldías.

La asignación se deberá realizar bajo las siguientes reglas:

- 1) Para los poderes federales, órganos constitucionales autónomos y entidades federales, el 40% del total de tiempos oficiales que no corresponda administrar a la autoridad electoral nacional.
- 2) Para las entidades federativas el 25% del total del tiempo del Estado y que no corresponde administrar a la autoridad electoral nacional.
- 3) Para los municipios de la República y las alcaldías de la Ciudad de México el 35% del total del tiempo del Estado que no corresponde administrar a la autoridad electoral federal.

De los tiempos oficiales en radio y televisión que correspondan a los poderes federales, órganos autónomos y demás entidades federales el tiempo se distribuirá de la siguiente forma:

- 1) Para el Poder Ejecutivo el 60% del tiempo.
- 2) Para el Poder Legislativo el 10% del tiempo.
- 3) Para el Poder Judicial el 10% del tiempo.
- 4) Para los órganos constitucionales autónomos el 10% del tiempo.
- 5) Para las demás entidades federales el restante 10%.

Los tiempos oficiales en radio y televisión que correspondan a las entidades federativas se distribuirán en condiciones de igualdad entre las entidades federativas, bajo las siguientes reglas:

- 1) Para el Poder Ejecutivo o el jefe de gobierno de la Ciudad de México el 60% del tiempo.
- 2) Para el Poder u órgano Legislativo el 10% del tiempo.
- 3) Para el Poder u órgano judicial el 10% del tiempo.
- 4) Para los órganos constitucionales autónomos el 10% del tiempo.

- 5) Para los demás entes de las entidades federativas el 10% restante.

Los tiempos oficiales en radio y televisión que correspondan a los municipios y alcaldías se asignarán de la siguiente forma:

- 1) El 50% del tiempo para los municipios y alcaldías con más de 500,000 habitantes según el último censo de población.
- 2) El 35% del tiempo para los municipios y alcaldías que cuenten con poblaciones entre 100,000 y menos de 500,000 habitantes.
- 3) El 15% del tiempo para los municipios y alcaldías que cuenten con una población inferior a 100,000 habitantes.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones vigilará que todos los medios de comunicación electrónica cumplan íntegramente con las pautas de asignación que haya determinado. Para tal efecto, deberá monitorear a las estaciones de radio y televisión de la República para verificar que los medios electrónicos están cumpliendo con el Programa de Asignaciones.

El no cumplimiento por parte de los medios electrónicos en la transmisión de los mensajes en radio y televisión dará lugar a las sanciones que establece esta ley.

Tanto el Programa de Asignaciones como los monitoreos sobre el cumplimiento del mismo los hará públicos el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las autoridades y las personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros no pueden contratar en el extranjero tiempos en radio y televisión o en otros medios de comunicación.

Ninguna persona física o moral o autoridad, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar publicidad oficial en radio y televisión dirigida a promocionar las instituciones, las políticas públicas o a las autoridades de la República.

Las autoridades y personas que contravengan las prohibiciones previstas en los párrafos anteriores serán sancionadas en los términos que establezca la ley.

Los procedimientos para la planeación, asignación, registro, autorización, coordinación, supervisión, difusión y evaluación de la publicidad del Estado en radio y televisión, así como en Internet, deberán estar determinados en ley. Estará prohibida toda delegación normativa a disposiciones administrativas.

Las instituciones del Estado a través de la Secretaría de Gobernación y con el concurso del Consejo Ciudadano honorario están obligadas a realizar la distribución, asignación y contratación de la publicidad del Estado únicamente en medios impresos conforme a las reglas señaladas en la ley.<sup>114</sup>

La distribución, asignación y contratación de la publicidad en Internet corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El Padrón Nacional de Medios de Comunicación Impresos y de Internet sólo tiene fines de publicidad y transparencia. El registro en ese padrón no es requisito para la contratación de medios. Dicho Padrón se integrará con, cuando menos, los siguientes datos de los medios de comunicación:

- 1) Razón social.
- 2) Denominación comercial.
- 3) Director o directora.
- 4) Características del medio impreso (tamaño, material, número de páginas promedio) o de la Internet.
- 5) Cobertura.
- 6) Circulación.
- 7) Periodicidad.

---

<sup>114</sup> Los medios impresos no pueden ser desdeñados aún en el mundo de la información digital. Véase Badeni, Gregorio, *Libertad de prensa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, y Villanueva, Ernesto, *Códigos europeos de ética periodística*, México, Fundación Manuel Buendía, 1996.

- 8) Tarifa comercial de publicidad promedio que sostuvieron el año inmediato anterior.

Dichos datos serán proporcionados por los propios medios de comunicación y deberán ser actualizados en el mes de diciembre de cada año o cuando se modifiquen.

La Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal de Telecomunicaciones serán los responsables de recibir, sin mayor trámite, la información, organizarla y actualizarla conforme le sean notificados cambios en cualquiera de los datos proporcionados.

En el mes de enero de cada año, la Secretaría publicará en el *Diario Oficial de la Federación* el Padrón Nacional de Medios de Comunicación Impresos y de Internet correspondiente al ejercicio fiscal, en el que señalará las tarifas de publicidad que pagarán los órdenes de gobierno de acuerdo con la ley.

Los sujetos obligados con competencia federal distribuirían el presupuesto asignado a publicidad en medios impresos y electrónicos de la siguiente forma:

- 1) 60% a medios de comunicación impresos de cobertura nacional, del cual 40% corresponderá a diarios y 20% a revistas.
- 2) 30% a Internet.
- 3) 10% a otros medios de comunicación, de los cuales el 1% corresponderá a anuncios espectaculares, 3% a folletos, 3% a volantes y 3% a carteles.

Los sujetos obligados con competencia estatal o de la Ciudad de México distribuirán el presupuesto asignado a publicidad en medios impresos y electrónicos de la siguiente forma:

- 1) 30% a medios de comunicación impresa de cobertura nacional, del cual 20% corresponderá a diarios y 10% a revistas.
- 2) 30% a medios de comunicación impresa de cobertura estatal o de la Ciudad de México.

- 3) 30% a Internet.
- 4) 10% a otros medios de comunicación, de los cuales el 1% corresponderá a anuncios espectaculares, 3% a folletos, 3% a volantes y 3% a carteles.

Al menos la mitad del presupuesto previsto en la fracción I se destinará a promover el turismo de la entidad federativa.

Los sujetos obligados con competencia municipal o alcaldías distribuirán el presupuesto asignado a publicidad de la siguiente forma:

- 1) 50% a medios de comunicación impresa de cobertura municipal, si los hubiera, o estatales si se considera indispensable, del cual 25% corresponderá a diarios y 25% a revistas.
- 2) 50% a otros medios de comunicación, de los cuales 5% corresponderá a anuncios espectaculares, 20% a folletos, 20% a volantes y 5% a carteles. O el 100% si así se decide.

El presupuesto asignado a medios impresos se dividirá en todos los casos en la siguiente forma:

- 1) El 60% corresponderá a diarios o revistas cuya circulación rebase la media registrada para su tipo en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación Impresos y de Internet.
- 2) El 40% a diarios o revistas cuya circulación sea inferior a la media registrada para su tipo en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación Impresos y de Internet.

El presupuesto que resulte de las dos divisiones señaladas anteriormente será distribuido en orden descendente en idéntico porcentaje del número de ejemplares vendidos que hayan registrado, de la suma del total de los medios correspondientes.

En el caso de Internet, el presupuesto se deberá distribuir bajo criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia.

Los programas o revistas dedicadas a la difusión tecnológica, científica y cultural, así clasificadas por el Consejo Ciudadano honorario, recibirán dos puntos porcentuales más que la parte que le corresponda resultante de las normas anteriores, mismos que serán restados al resto de los medios antes de asignar de manera específica la publicidad.

En el mes de enero de cada ejercicio fiscal, las instituciones del Estado publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* la asignación de publicidad que cada medio de comunicación impreso o en Internet recibirá durante el año.

Durante el mes de febrero del año fiscal se firmarán los contratos correspondientes de acuerdo con la planeación que realizó la institución para la presentación del presupuesto correspondiente.

Las tarifas que las instituciones del Estado pagarán se definirán de la siguiente forma:

La primera semana de enero la Secretaría, el Consejo Ciudadano honorario y el Instituto Federal de Telecomunicaciones recibirán las modificaciones de tarifa comercial que los medios registraron en el ejercicio inmediato anterior. Una vez transcurrido dicho término, se asumirán como vigentes las tarifas que se tengan registradas, hayan sido o no actualizadas. La Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal de Telecomunicaciones extraerán de dichas tarifas el promedio de costo por anuncio de características iguales por ejemplar o programa. Junto con la publicación del Padrón, la Secretaría y el Instituto Federal de Telecomunicaciones publicarán la tarifa que resulte como única a pagar por tipo de medio.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá mantener en un portal de Internet el Programa de Asignaciones de tiempos del Estado y fiscales para la publicidad del Estado en radio y televisión. Igualmente deberá mantener el Padrón de Medios de Comunicación de Internet en un portal para el conocimiento del público en general. La Secretaría de Gobernación hará lo propio con respecto a los medios impresos.

Cada uno de los sujetos obligados publicará un informe trimestral sobre el gasto en publicidad oficial en medios impresos e Internet en su portal de transparencia, que por lo menos contenga:

- 1) Presupuesto asignado a publicidad.
- 2) La distribución del gasto en publicidad.
- 3) Contratación concertada hasta el momento.
- 4) Pago realizado y número de anuncios publicados o transmitidos en los medios de comunicación impresos y en Internet.

La Cámara de Diputados convocará a periodistas, académicos, editores y representantes de universidades y organismos civiles dedicados al estudio de los medios de comunicación, con el fin de crear el Consejo Ciudadano honorario, y proveerá las facilidades necesarias para su financiamiento.

El Consejo se integrará por cinco personas designadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara de Diputados. Tendrá autonomía técnica y de gestión. Sus integrantes durarán en el cargo cinco años y podrán ser designados por una vez más; garantizarán independencia, imparcialidad, objetividad, equidad, neutralidad y transparencia en los procedimientos del Consejo y en sus decisiones. Las sesiones y los procedimientos ante el Consejo serán públicos.

Dicho Consejo tendrá las siguientes funciones:

- 1) Evaluar las políticas de asignaciones y contrataciones de publicidad oficial.
- 2) Emitir informes semestrales de carácter público sobre el cumplimiento de la presente ley.
- 3) Conocer de los procedimientos y de la aplicación de sanciones en los casos que determine la ley.
- 4) Requerir a la Secretaría de Gobernación cualquier tipo de información sobre las funciones que esa dependencia desempeña en el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

- 5) Proponer ante las instancias competentes mecanismos complementarios a los señalados por este ordenamiento para erradicar cualquier tipo de condicionamiento a la libertad de expresión, al derecho a la información, a la imparcialidad y a la equidad por medio de la publicidad oficial.

Los medios de comunicación electrónica que no cumplan íntegramente con la transmisión en radio y televisión de las pautas de asignación para la publicidad del Estado que haya determinado el Instituto Federal de Telecomunicaciones serán sancionados con multa de hasta cien mil unidades de medida y actualización vigentes. En caso de reincidencia con el doble de los montos señalados. Si de manera reiterada incumplen con sus obligaciones, la autoridad competente deberá revocar la concesión.

En todo caso, además de las sanciones que procedan, los medios electrónicos deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto tiempo comercial.

Las autoridades y las personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, que contraten en el extranjero tiempos en radio y televisión o en otros medios de comunicación, serán sancionadas con multa de hasta quinientas mil unidades de medida y actualización.

Las personas físicas o morales o las autoridades, sea a título propio o por cuenta de terceros, que contraten publicidad o propaganda del Estado en radio y televisión dirigida a promocionar las instituciones, las políticas públicas o a las autoridades de la República, serán sancionadas con multa de hasta quinientos mil unidades de medida y actualización.

El servidor público responsable de la demora en la publicación del Programa de Asignaciones o del Padrón será acreedor a 50 días multa por cada día que se demore de conformidad con lo preceptuado en la ley.

El servidor público responsable de la demora en la publicación de la asignación será acreedor a 50 días de multa por día que se demore.

A los medios de comunicación impresos o de Internet que mientan respecto de alguno de los datos proporcionados al padrón les será retirada la publicidad de manera inmediata a partir del momento en que se tenga conocimiento de la falsedad y hasta el cierre del ejercicio. En caso de reincidencia, no tendrá derecho a participar en la asignación de publicidad en el ejercicio en curso y en el inmediato siguiente.

El servidor público responsable de la demora en el pago a alguno de los medios de comunicación impresos y de Internet será acreedor a las sanciones que prevea la ley de responsabilidades que corresponda.

El servidor público responsable de la asignación, del pago de publicidad prohibida en la presente ley o de otras violaciones a este ordenamiento, principalmente las relacionadas con los contenidos de la publicidad oficial, será acreedor a la destitución e inhabilitación hasta de diez años.

Contra la asignación de la publicidad los interesados cuentan con 15 días para solicitar al Consejo Ciudadano honorario la modificación o anulación, de acuerdo con la ley del procedimiento administrativo correspondiente.

Cualquier persona podrá solicitar al Instituto Federal de Telecomunicaciones o al Consejo la cancelación inmediata o la rectificación de la publicidad oficial cuando se incurra en alguna de las prohibiciones contenidas en la ley.

Las sanciones previstas en esta ley y las demás que procedan respecto a los servidores públicos serán conocidas por los órganos de control competentes en cada poder, órgano, instancia y nivel de gobierno, en los términos de lo que dispone el título IV de la Constitución, las leyes de responsabilidades y las normas penales aplicables. En el caso de los estados y de la Ciudad de México de conformidad con las normas constitucionales y leyes que en la materia de responsabilidades a servidores públicos se encuentren en vigor en los estados y en la Ciudad de México.

Independientemente de lo anterior, los ciudadanos, los interesados y los integrantes del Instituto Federal de Telecomuni-

caciones y del Consejo, podrán iniciar diversos procedimientos y acciones ante las autoridades competentes para que a los servidores públicos se apliquen otras sanciones, incluyendo las penales.

Los servidores públicos involucrados y los medios de comunicación electrónica de radio y televisión serán sancionados por violaciones a la ley por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), a través del siguiente procedimiento:

- 1) De oficio o a petición de parte, el IFT notificará a los servidores y a los medios de comunicación electrónica de las conductas presumiblemente ilícitas en las que hayan incurrido, corriéndoles traslado con las copias, los documentos y pruebas que den cuenta de los hechos u omisiones imputables a los medios.
- 2) Los servidores públicos y los medios de comunicación electrónica dispondrán de cinco días para contestar las imputaciones ofreciendo las pruebas que a su derecho corresponda.
- 3) Diez días después de la contestación por parte de los medios o del transcurso del plazo para hacerla, se celebrará la audiencia de desahogo de pruebas y de alegatos.
- 4) El IFT dictará su resolución en un plazo no mayor de cinco días después de celebrada la audiencia.

Todas las etapas del procedimiento serán públicas. El IFT dictará las medidas necesarias para que inmediatamente los medios electrónicos subsanen las omisiones en que hubieren incurrido al no transmitir los mensajes autorizados y ordenará que utilicen para tal efecto tiempo comercial.

Se aplicará supletoriamente a este procedimiento la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los servidores públicos, los medios impresos y en Internet serán sancionados por el Consejo Ciudadano honorario. Para tal efecto, se seguirá el procedimiento previsto para los medios

electrónicos. El Consejo, fundando y motivando podrá decretar de inmediato el retiro de cualquier publicidad oficial al medio.

Las personas físicas y morales que incurran en violación a las prohibiciones de esta ley serán sancionadas.

El inicio de los procedimientos que prevea la ley no debe interrumpir el derecho de las personas para presentar cualquier otro tipo de quejas, querellas o denuncias ante otras autoridades. Las sanciones para la revocación de concesiones a los medios de comunicación electrónica serán aplicadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El Ejecutivo Federal dispondrá en un apartado específico de la Cuenta Pública y de los informes a los que se refiere la fracción I del artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información detallada respecto de la ejecución del gasto en publicidad oficial, el avance del gasto ejercido y el cumplimiento de los objetivos, desglosada por cada programa institucional y, dentro de éstos, por los montos contratados en cada tipo de servicio de comunicación social y por cada agencia de publicidad o medio de comunicación, así como respecto de los tiempos oficiales utilizados por cada ente público. La Secretaría de Gobernación será responsable de la inmediata publicación de esta información en su plataforma de transparencia.

Tanto la Secretaría de la Función Pública como la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes en las entidades federativas tendrán competencia para fiscalizar de oficio y concomitantemente el ejercicio del gasto en publicidad oficial.

## CONCLUSIONES

Son muchos los temas que tienen relación con una ley de publicidad oficial ideal o normativa. En estas últimas reflexiones, me gustaría insistir solamente en diez de ellas, que me parecen fundamentales:

- 1) La publicidad oficial en radio y televisión debe transmitirse en tiempos oficiales. Lo estimo así por dos importantes razones: es preciso en México reducir el costo presupuestal de la publicidad oficial y destinar los recursos que ahora se ejercen en ella a la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales —el gasto en publicidad oficial en México ha sido escandaloso y contrario a los principios democráticos—, y los gobiernos deben evitar las relaciones comerciales con el poder mediático de carácter electrónico por las derivas de corrupción que pueden desprenderse de esas negociaciones, tal como lo ha demostrado una y otra vez la historia política reciente de nuestro país.<sup>115</sup>
- 2) La publicidad oficial en medios impresos, Internet y en otros instrumentos debe ajustarse a los principios internacionales en la materia: preverse en leyes especiales, claras y precisas; objetivos legítimos de la publicidad oficial que están vinculados con la utilidad pública y que no puedan constituir propaganda encubierta a favor de los gober-

---

<sup>115</sup> Villamil, Jenaro, *Peña Nieto: el gran montaje*, México, Grijalbo, 2012, p. 220.

nantes o de sus intereses; la publicidad oficial no debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno; deben existir criterios de distribución de la pauta estatal, y se deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad en las asignaciones. Los principios del artículo 134 constitucional deben quedar salvaguardados, al igual que los principios en materia de derechos humanos que se desprenden de los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

- 3) El presupuesto para la publicidad oficial debe estar topado de suerte que no ponga en riesgo los fines del Estado del bienestar. Por ningún motivo debe incrementarse el presupuesto para publicidad oficial una vez aprobado por las instancias legislativas competentes. En México ha sido recurrente esta mala práctica. El presupuesto para publicidad oficial se incrementa y altera arbitrariamente, sin control alguno.
- 4) La garantía de reserva de ley debe ser satisfecha a cabalidad. La ley de publicidad debe ser una ley completa. No son admisibles remisiones de regulación a disposiciones administrativas.
- 5) En ninguna circunstancia la publicidad oficial debe estar orientada a presentar logros de los gobiernos ni mucho menos para realizar promoción personalizada de los servidores públicos. El principio de equidad entre gobierno y oposición debe ser parte toral de los principios rectores de todo el sistema de publicidad oficial. Lo anterior implica que, constitucionalmente, la publicidad institucional está acotada, en todo tiempo y no sólo en los momentos electorales, por los principios de imparcialidad, pluralismo, neutralidad y el de equidad. No se puede, en pocas palabras, usar la publicidad del Estado con finalidades político-

electorales. Por eso, la norma constitucional señala que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la publicidad del Estado con una clara intencionalidad política para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable.<sup>116</sup> Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, y así se compran entrevistas a través de terceros, se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica, aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución son hoy día letra muerta. La regulación electoral tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales. La legislación electoral circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, y no en cualquier tiempo, como se desprende de las prohibiciones del artículo 134 de la carta magna. Es también necesario derogar los preceptos legales que permiten difundir en radio y televisión y por otras vías de comunicación el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, siempre y cuando

---

<sup>116</sup> Ríos Vega, Luis Efrén, “La regla de la propaganda fraudulenta. Libertad, equidad y neutralidad de medios”, *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 191 y ss.

- no se exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Esa permisón violenta el artículo 134 de la Constitución porque constituye una excepción a la carta magna y entraña una forma de propaganda político-electoral que se emplea durante los procesos electorales. En todo caso, el informe anual y de gestión de los servidores públicos puede difundirse en Internet para que éstos cumplan con el derecho a informar.
- 6) Además de los órganos o instancias que autorizan la contratación de la publicidad oficial, se precisa de un órgano evaluador ciudadano de la política de publicidad oficial del Estado.
  - 7) La contratación de publicidad oficial no puede ser un ejercicio caprichoso, debe desprenderse de un Programa Anual de Propaganda para cada uno de los poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno, en donde se establezcan las propuestas, las razones, y la justificación técnica de la publicidad oficial solicitada.
  - 8) Las responsabilidades y sanciones deben ser administrativas y penales, tanto para los servidores públicos como para los medios y concesionarios. Es tan importante una relación sana entre medios y gobierno en esta materia, que las violaciones graves a la ley deben tener como consecuencia, entre otras, la revocación de las concesiones para los medios de comunicación electrónicos.
  - 9) Una clave de todo el entramado normativo es la transparencia y la garantía del principio de máxima publicidad. En materia de publicidad oficial no puede existir información reservada o confidencial.
  - 10) La fiscalización del control interno —Secretaría de la Función Pública— y externo —Auditoría Superior de la Federación— tiene que realizarse de manera concomitante para evitar cualquier desvío de los recursos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AARNIO, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social. Ensayos sobre filosofía del derecho*, México, Fontamara, 1995.
- ACKERMAN, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008.
- ALEXY, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, trad. de Carlos Bernal Pulido, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 66, 2002.
- AMEDI, #MediosLibres: *Iniciativa de Ley de Publicidad Oficial (Documento)*, 25 de octubre de 2018.
- Amparo Directo 14424/2002. El Espectáculo Editorial, S.A. de C.V. y otras, 13 de enero de 2003, rubro: “Daño moral y derecho a la información” (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito), Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, marzo 2003, tesis 1.4º.C.57 C, p. 1709.
- Amparo Directo en Revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno por mayoría de siete votos, bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
- 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.
- APREZA SALGADO, Socorro, “La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en Méxi-

- co”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 60, núm. 254, 2010.
- ARANGO, Rodolfo, “Concepciones deontológicas y teleológicas de los derechos fundamentales”, en CLÉRICO, Laura *et al.* (coords.), *Derechos fundamentales, principios y argumentación*, Granada, Comares, 2011.
- ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CARBONELL, Miguel *et al.* (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, t. IV, vol. 1, México, UNAM, 2015.
- ASTUDILLO, César, *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014.
- BADENI, Gregorio, *Libertad de prensa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996,
- BAÑOS, Marco Antonio y CARRIEDO, Luis Miguel, “Distorsiones de la propaganda política”, *Revista Justicia Electoral*, México, vol. 1, núm. 5, 2010.
- BERNAL PULIDO, Carlos, “¿Es la ponderación irracional y contraria al principio democrático? Una discusión sobre la teoría de los derechos fundamentales como principios en el contexto de España?”, en SIECKMANN, Jan-R. (ed.), *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- BERNAYS, Edward, *Propaganda. Comment Manipuler L’Opinion en Démocratie*, París, Éditions La Découverte, 2007.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- Boletín Oficial del Estado*, Madrid, núm. 312, 30 de noviembre 2005 (Referencia: BOE-A-2005-21524).
- CABRERA, Rafael, “Gastó gobierno de EPN \$1,181 millones para promover la reforma energética”, *Aristegui Noticias*, 4 de enero

- de 2016, disponible en: <https://aristeguinoicias.com/0401/mexico/gasto-gobierno-de-epn-1181-millones-para-promover-la-reforma-energetica/>.
- CALLEJA, Aleida, “Análisis comparado de la publicidad oficial”, *Revista Zócalo*, México, núm. 218, abril de 2018.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Comentario a propósito de la Ley Reglamentaria del artículo 6, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de réplica”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 35, julio-diciembre de 2016.
- 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.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, UNAM-Instituto Belisario Domínguez, 2018.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Las pruebas y las resoluciones electorales*, México, Porrúa, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- CARREÑO CARLÓN, José y VILLANUEVA, Ernesto (coords.), *Temas fundamentales de derecho de la información en Iberoamérica*, México, Fragua-Universidad Iberoamericana, 1998.
- CASTELLS, Manuel, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- CIANCIARDO, Juan, “Argumentación e interpretación jerárquica de los derechos”, *Argumentación jurisprudencial. Memorias del II*

*Congreso Internacional de Argumentación Jurídica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999*, Washington, OEA, 1999.

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.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de la Publicidad Oficial, 2003, párrafo 12.

Congreso de los Diputados de España, “Proposición de Ley Orgánica Reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información”, *Revista Iberoamericana de Derecho de la Información*, México, núm. 1, mayo-agosto de 1998.

CORRAL JURADO, Javier, “Propaganda gubernamental y artículo 134 constitucional”, en ACKERMAN ROSE, John Mill (coord.), *Elecciones 2012: en busca de la equidad y legalidad*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985 solicitada por el gobierno de Costa Rica, párrafo 30.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, excepciones preliminares,

- fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de junio de 2015, serie C, núm. 293, párrafo 142.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párrafo 117.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Intervención”, sesión pública ordinaria de jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.
- COSSÍO, José Ramón, “Transparencia y Estado de derecho”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008.
- DESIREE SALGADO, Eneida y SERAPHIM MAKARAUSKY, Camila, “Propaganda electoral, publicidad gubernamental y encuestas electorales: un análisis del modelo mexicano desde una mirada brasileña”, *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, núm. 12, 2014.
- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013; 7 de febrero de 2014; 4 de mayo de 2015; 4 de noviembre de 2015; 9 de mayo de 2016; 15 de mayo de 2017; 31 de octubre de 2017; 24 de abril de 2018; 30 de mayo de 2018; 25 de junio de 2018; 29 de enero de 2019.
- Dombrowski v. Pfister*, 380 U.S. 479 (1965).
- DUPUY, Justine, “La sombra de la publicidad oficial”, *SinEmbargo*, México, 16 de octubre de 2017.
- ESTEINOU MADRID, Javier y ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

- FANUCCI, Francesca y CHARNEY, John, *Legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial*, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), 2008.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5111, 11 de septiembre 2018.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5123-II, 27 de septiembre 2018.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio, “¿Existe discrecionalidad en la decisión judicial? O de cómo en la actual teoría del derecho (casi) nada es lo que parece y (casi) nadie está donde dice”, *Berbiquí*, núm. 30, 2005.
- GARCÍA FAJARDO, José Carlos, *Comunicación de masas y pensamiento político*, Madrid, Pirámide, 1992.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario y RALLO LOMBARTE, Artemi, “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011”, Madrid, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto de 2013.
- GILAS, Karolina M., *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México (a la luz de los estándares internacionales)*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.
- GÓMEZ HERMOSILLO MARÍN, Rogelio y HERRERA MERAZ, Christian, *Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información*, México, Alianza Cívica, 2008.
- GUEVARA MONTEMAYOR, Alberto, “Suspensión de propaganda gubernamental y derecho de acceso a la información pública: hacia un punto de equilibrio en México”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, México, núm. 1, enero-junio de 2016.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- HALLOWAY, John, *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, Caracas, Vadell Hermanos, C.A., 2005.

[http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once\\_principios\\_de\\_la\\_propaganda.htm](http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm).

Iniciativa del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide la Ley Reglamentaria de los artículos 6 y 134 constitucionales para regular la publicidad del Estado, México, *Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados*, 11 de julio de 2012.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el 14 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Lineamientos generales para el registro y autorización de los programas de comunicación social y de promoción y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 29 de enero de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*.

LLAMAS POMBO, Eugenio (coord.), *Libertad de expresión. Doctrina jurisprudencial*, Madrid, Trivium, 1997.

LÓPEZ GUERRA, Luis *et al.*, *Derecho constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, vol. I, Valencia, 2018.

LUKES, Steven, *Power. A Radical View*, Londres, The MacMillan Press, 1974.

Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, *Propaganda gubernamental. Excepciones durante un periodo de campaña. Expediente SUP-RAP-54/2012 y acumulados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

MAIRA, Luis *et al.*, *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2004.

MAÑÓN GARIBAY, Guillermo J., “El papel de la publicidad política en la construcción de valores y participación social”, *Revista Hechos y Derechos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, núm. 27, disponible en: <https://bit.ly/2ATFdH7j>.

- MARTÍNEZ, César, *Critican dictamen de publicidad oficial*, periódico Reforma, 2 de abril de 2018.
- MARVÁN LABORDE, María, “La propaganda gubernamental: un exceso”, *Revista Hechos y Derechos*, México, núm. 39, mayo-junio de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2RDOoXm>.
- MATAMOROS PONCE, Fernando, *Memoria y utopía en México. Imaginarios en la génesis del neozapatismo*, Xalapa, Universidad Veracruzana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2005.
- MEJÍA, Thelma et al., *Se nos rompió el amor (elecciones y medios de comunicación en América Latina 2006)*, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación Friedrich Ebert Stiftung, 2007.
- MERCIER, Arnaud (coord.), *La communication politique*, París, Centre National de Recherche Scientifique, 2008.
- Milenio Diario*, 3 de marzo de 2017. Estudio publicado por Francisco Abundis, director de Parametría.
- MONTABES PEREIRA, Juan, *La prensa del Estado durante la transición política española*, Madrid, Siglo XXI Editores-Centro de Investigaciones Sociológicas, 1989.
- MONTES, Gerardo Israel, “Democratizar la distribución de la publicidad oficial”, *Revista Zócalo*, núm. 223, septiembre de 2018.
- MONTES, Gerardo Israel, “En Congreso, 17 iniciativas de publicidad oficial; equidad y transparencia, recomiendan”, *Revista Zócalo*, México, núm. 218, abril de 2018.
- New York v. Ferber, 458 US 747, 769, n. 24 (1982).
- 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.
- Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “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 en México, 27 de noviembre-4 de diciembre 2017”, México 2017, párrafo 55.
- Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 76.
- Organización de las Naciones Unidas, Observación General núm. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, párrafo 44.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, David, *Derecho a la información versus derecho al honor*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Policy on Communications and Federal Identity, Canadá, 9 de mayo de 2016.
- PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar, *Libertad de expresión y discurso político*, México, Tirant Lo Blanch, 2015.
- PESCHARD, Jacqueline, “La Corte contra omisión legislativa”, *El Financiero*, México, 13 de noviembre de 2017.
- PRZEWORSKI, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en SHAPIRO, Ian y HACKER-CORDÓN, Casiano, *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- QUEZADA, Bianca Paola (coord.), *Derecho de acceso a la información pública en los Estados*, México, Universidad Iberoamericana, 2002.
- REYES, Ricardo y CASTAÑO, Paulina, “Publicidad oficial: la oportunidad histórica que están perdiendo los legisladores”, *Revista Zócalo*, núm. 218, abril de 2018.
- RÍOS VEGA, Luis Efrén, “La regla de la propaganda fraudulenta. Libertad, equidad y neutralidad de medios”, *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Tribunal Elec-

- toral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro, “¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?”, *Derecho Comparado de la Información*, México, julio-diciembre de 2011.
- RUELAS, Ana Cristina, “Transparencia: el arroz de todos los moles”, *Guía Pública*, Artículo 19, 15 de marzo de 2014.
- SALAZAR REBOLLEDO, María Grisel, “Resistiendo el clientelismo. Publicidad gubernamental y subsistencia de la prensa crítica”, *Colombia Internacional*, Bogotá, núm. 95, 2018, disponible en: <https://bit.ly/2TYcicr>.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano”, en ASTUDILLO, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010.
- SHAPIRO, Ian, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- SOSA PLATA, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *SinEmbargo*, 1o. de enero de 2019.
- STIGLITZ, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus-Prisa, 2012.
- STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 2017.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2005.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 51, Autonomía e independencia de los institutos electorales y facultad de los congresos esta-*

BIBLIOGRAFÍA

215

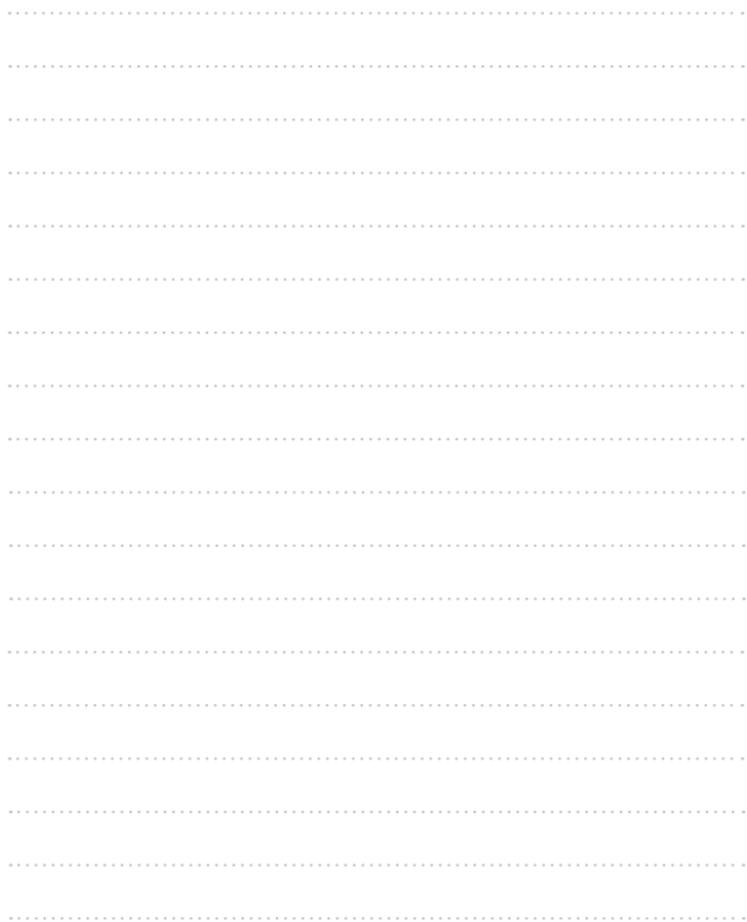
*tales para regular la propaganda electoral*, disponible en: <https://bit.ly/2TYCvb6>.

- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- TREJO DELARBRE, Raúl, “Información y medios en la Constitución de la Ciudad de México”, *Configuraciones. Aportes al debate constituyente de Ciudad de México, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de estudios para la transición democrática*, núm. 41, mayo-agosto de 2016.
- TRON, Jean Claude *et al.*, “Derecho de las audiencias”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2016.
- VENTURA, Manuel E. y ZOVATTO, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989.
- VILLAFRANCO ROBLES, Citlali, “Campañas electorales en el límite de la ley. El caso de la propaganda gubernamental del Partido Verde Ecologista de México”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 17, enero-junio de 2016.
- VILLAMIL, Jenaro, “Derecho a la información, la otra gran desigualdad en México”, en FLORESCANO, Enrique y COSSÍO, José Ramón (coords.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- VILLAMIL, Jenaro, *Peña Nieto: el gran montaje*, México, Grijalbo, 2012.
- VILLANUEVA, Ernesto, “Regulación de la publicidad oficial en otros países”, *Revista Zócalo*, año IX, núm. 115, septiembre de 2009.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Códigos europeos de ética periodística*, México, Fundación Manuel Buendía, 1996.
- VILLANUEVA, Ernesto, *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

- VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, México, Fragua, 1997.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información*, México, UNAM, 1998.
- Virginia v. Black*, 538 US 343, 367 (2003).
- WALDRON, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

*Las trampas de la publicidad oficial*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 24 de octubre de 2019 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 70 x 95 de 55 grs. para los interiores y cartulina couché de 250 grs. para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).







Doctor en Derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense de Madrid con mención *cum laude*. Cuenta con especialidades en Derechos Humanos por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Ha sido visiting fellow en la Universidad de Yale y visiting researcher en la Universidad de Georgetown.

Es investigador nacional del CONACyT, nivel II. Ha recibido distintos premios y reconocimientos, como el Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y el Premio Nacional de Periodismo en 2004. Fue invitado como experto del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en 2006.

Ha sido consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral; consejero de la Judicatura del Distrito Federal; diputado federal y diputado constituyente de la Ciudad de México. Actualmente se desempeña como investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de esa Universidad.

Sus publicaciones más recientes son: *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*; *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*; *La nulidad de la elección presidencial*, y *Ley de Seguridad Interior* (coordinador).

**Jaime**

CÁRDENAS GRACIA

**E**ste libro se ocupa de la publicidad oficial. Hablar de ella en México, de sus implicaciones y de la manera que se ha utilizado para violar los principios de equidad electoral, para infringir los derechos a la información y a la libertad de expresión, tiene sentido por las características y evolución de nuestro régimen político. Venimos de un régimen no democrático. Ese régimen autoritario no ha desaparecido del todo, por eso cobra relevancia estudiar los instrumentos que aún éste puede utilizar para acceder, ejercer, mantener y reproducir su poder.

Nos preguntamos en la obra: ¿por qué es tan importante para la democracia y la construcción del Estado constitucional una adecuada regulación de la publicidad oficial? Contestamos que lo es para evitar los abusos de las instituciones públicas, que con la publicidad oficial pueden limitar la equidad política y la imparcialidad en el ejercicio del poder.

Los principios constitucionales que se derivan de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 constitucional implican que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado que los obligan a la imparcialidad, a la salvaguarda de la equidad en la competencia y a la neutralidad informativa. En las páginas que siguen estudiamos críticamente los contenidos de la vigente Ley General de Comunicación Social de 2018, y abogamos por su modificación para que los mexicanos contemos con un ordenamiento consecuente con la democracia y el Estado constitucional de derecho.

