Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[1]

[1] 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-

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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*. En esta misma tesitura ver el clásico de: Bernays, Edward, *Propaganda. Comment Manipuler l'Opinion en Démocratie*, París, Éditions La Découverte, 2007.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

Interamericana de Derechos Humanos, al emitir los "Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos",[2] 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.

[2] 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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

f) Las diferentes etapas vinculadas a la producción, contratación, distribución y control del avisaje del sector público y privado costeado 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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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-

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[3] 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.[4]

---

[3] 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.

[4] 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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

Al escribir este ensayo me fui percatando de la limitada bibliografía sobre el tema.[5] 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.

[5] 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 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; 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/2ATFdHJ*; 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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[6]

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.[7] 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-

---

[6] 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.

[7] 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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[8] 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,[9] 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.[10] *Es verdad que ahora con la presencia de la Internet y las redes sociales el poder*

---

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[11] *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.*[12]

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

---

[11] *Milenio Diario*, 3 de marzo de 2017. Estudio publicado por Francisco Abundis, director de Parametría.

[12] 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/*.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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 aledaña 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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

controlarla. Exponemos que además de los principios anticorrupción[13] 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

[13] Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.[14] 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.

---

[14] 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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y69yklxc

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.

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas