

**AMPARO EN REVISIÓN 308/2020
QUEJOSOS: CAMPAÑA GLOBAL POR LA
LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN
CIVIL**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO
MONSERRAT CID CABELLO
COLABORÓ: ALBERTO MIRANDA BERNABÉ**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 308/2020**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

- **¿La parte quejosa acreditó tener interés legítimo para efectos de promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social?**

59. Esta Primera Sala considera sustancialmente **fundada** la línea argumentativa de la revisión principal, en la cual se aduce que en el juicio de amparo sí quedó plenamente acreditado el interés legítimo de la parte quejosa para reclamar la Ley General de Comunicación Social.

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

60. Al respecto, conviene hacer dos precisiones iniciales. La primera consiste en que, contrario a lo que presupone la quejosa, el hecho de que en el amparo en revisión 1359/2015,² esta Primera Sala le haya reconocido un interés legítimo a **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil**, no implica que, necesariamente, se le debe reconocer ese mismo interés en los juicios de amparo subsecuentes, sin tener en cuenta que los actos reclamados puedan ser distintos, tal y como en el caso sucede.
61. En efecto, mientras en el precedente aludido se reclamó una omisión legislativa absoluta consistente en la falta de expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en este asunto se reclamó la Ley General de Comunicación Oficial publicada el once de mayo de dos mil dieciocho, por considerar que no es acorde con los principios del referido artículo 134 de la Ley Fundamental.
62. En este sentido, el análisis sobre la existencia del interés legítimo de la quejosa para controvertir la legislación reclamada no depende de que en el diverso precedente se le haya reconocido ese tipo de interés para cuestionar la omisión legislativa absoluta indicada, sino que ello dependerá de las características intrínsecas del presente asunto y del ejercicio que esta Primera Sala despliegue para verificar si la quejosa

² Aprobado en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

se encuentra o no en una especial situación frente al orden jurídico que la habilita para accionar el juicio de amparo en contra de la normativa reclamada.

63. La segunda precisión obedece a que tiene razón la recurrente cuando afirma que el análisis efectuado en el fallo impugnado es incongruente, porque aun cuando el Juez de Distrito hizo referencia a que la parte quejosa no acreditó tener interés jurídico ni legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social, su análisis solo estuvo dirigido a desvirtuar la existencia del interés jurídico, a partir de señalar la forma en que se actualiza ese tipo de interés cuando se controvierten leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, y concluyendo que si la quejosa no demostró estar directamente vinculada por la legislación reclamada ni que le hubiera sido emitido un acto concreto de aplicación en su perjuicio, entonces carecía de interés jurídico y legítimo para promover el juicio constitucional.
64. La incongruencia observada se hace aún más evidente al recordar que la demanda de amparo se fundó en la figura del interés legítimo, por lo cual, el Juez de Distrito no debió dar preeminencia exclusiva a la figura del interés jurídico, sino en todo caso verificar si la quejosa contaba o no con el interés con base en el cual promovió su demanda.
65. Teniendo en cuenta estas precisiones, se procede a verificar si la quejosa tiene o no un interés legítimo para promover el presente juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social. Para tales efectos, conviene recordar que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un **interés legítimo** individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos

reconocidos por la propia Constitución y con ello **se afecte su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.

66. A su vez, el artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo retoma lo previsto en el texto constitucional, al establecer que tiene el carácter de parte quejosa quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de **un interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue **que la norma, acto u omisión reclamados vulneren derechos reconocidos por la Constitución Federal y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.
67. A su vez, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de ir construyendo una línea jurisprudencia en torno al concepto de interés legítimo, pues desde el amparo en revisión 366/2012, se indicó que el mismo puede definirse como aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso, en el entendido de que dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; y que para su existencia debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.³

³ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 38/2016, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 690 y registro: 2012364.

68. Por su parte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la contradicción de tesis 111/2013,⁴ en la cual señaló que el interés legítimo supone una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción, de tal manera que el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.
69. De la referida contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 50/2014,⁵ de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**, en la cual, además de indicarse que el interés legítimo requiere la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, que no necesariamente debe ser patrimonial, se precisó que dicha afectación debía ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no solo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de amparo implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
70. Asimismo, esta Primera Sala ha ido desarrollando la doctrina sobre el interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos en

⁴ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 60 y registro: 2007921.

los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos.

71. Así, en el amparo en revisión 152/2013, esta Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgadores de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinatario directo, tomando en consideración para ello la especial situación de aquéllos frente al ordenamiento.
72. En dicho precedente también se señaló que **para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos**, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.⁶
73. Además, tratándose de interés legítimo, esta Sala determinó que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación al quejoso en sentido amplio,

⁶ Al respecto, véanse las tesis 1a. CCLXXXI/2014 y 1a. CCLXXXII/2014, de rubros: “**INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO**” y “**AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO**”, respectivamente.

siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

74. Dicha doctrina fue reiterada en el amparo en revisión 216/2014,⁷ en el cual se indicó que para poder reconocer interés legítimo a una persona para impugnar una ley de la que no es destinatario debe alegar resentir una afectación que presente una relación causal con la norma que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta; es decir, la afectación generada colateralmente por la ley debe ser palpable y discernible objetivamente, de tal forma que la afectación resentida por los quejosos pueda calificarse como *una verdadera creación de la obra del legislador*.⁸
75. De igual relevancia para este asunto es lo determinado por esta Primera Sala en el amparo en revisión 492/2014,⁹ en el cual se indicó que debían explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como

⁷ Resuelto en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente); en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁸ Cfr. Tesis 1a. XXXII/2016, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 445 y registro: 2009198.

⁹ Aprobada en sesión de veinte de mayo de dos mil quince, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente). En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.¹⁰

76. Así, se indicó que un tipo de normas ubicadas en ese supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.
77. Además, se puntualizó que la afectación provocada por ese tipo de normas no obedece a su parte valorativa, sino a sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. De ahí que, en ese tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.
78. La relación de todas estas consideraciones fue justo lo que llevó a esta Primera Sala a considerar, en el amparo en revisión 1359/2015 invocado por la recurrente, que en casos como el que ahora se examina,

¹⁰ Al respecto, véase la tesis 1a. XXXII/2016, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA**”.

el interés legítimo está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

(i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.¹¹

79. Aplicando dichos requisitos al caso concreto, podemos deducir que la parte quejosa sí acreditó tener interés legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social.
80. Por cuanto hace al primero de ellos, **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Sociedad Civil** hizo valer su demanda aduciendo violaciones a los artículos 1º, 6, 7, 14, 16, en relación con el 49 y 134, todos ellos de la Constitución Federal, así como a diversas disposiciones de orden internacional, entre ellas, los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1, 2 y 13 del Pacto de San José, 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 6 y 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
81. En específico, la quejosa sustentó su interés en la interferencia que provoca la Ley General de Comunicación Social en su objeto social relacionado con la promoción del ejercicio del derecho de libertad de

¹¹ Cfr. Página 38 del amparo en revisión 1359/2015.

expresión, al no cumplir con los principios que en materia de propaganda gubernamental dispone el artículo 134 de la Ley Fundamental. Luego, si el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido por el orden constitucional mexicano, se puede considerar que la parte quejosa sí sustentó su interés en el derecho objetivo (primer requisito).

82. Asimismo, esta Primera Sala observa que la legislación reclamada produce una afectación indirecta en la esfera jurídica de la quejosa, por la situación especial que esta última mantiene frente al ordenamiento.
83. Sobre el particular debemos tener en cuenta que la Ley General de Comunicación social tiene por objeto, según se sigue de su artículo 2º,¹² establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, es decir, reglamenta lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal,¹³ en materia de propaganda gubernamental.

¹² “**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.

¹³ “**Artículo 134.** [...]”

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”.

84. Por otra parte, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, esta Primera Sala advierte como hecho notorio que la asociación Artículo 19 constituye el capítulo mexicano de una organización internacional del mismo nombre (Article 19) con sede central en Londres, fundada en 1987 con el propósito de defender el derecho a la libertad de expresión en el mundo, y que actualmente cuenta con oficinas en todos los continentes y con asociaciones debidamente constituidas y registradas en países como Reino Unido, Bangladesh, Brasil, Kenia, Senegal, Túnez, Estados Unidos y México.
85. Asimismo, este Alto Tribunal observa que ante el Juez de Distrito fue plenamente acreditado¹⁴ que la quejosa tiene por objeto promover la investigación, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información; así como busca promover, patrocinar e impartir cursos, estudios, encuestas, programas de radio y televisión y congresos, entre otros, que tengan como propósito la capacitación, investigación y difusión sobre temas de libertad de expresión. Al mismo tiempo, como parte de su objeto social la quejosa se dedica litigar casos de libertad de expresión, en donde se presume que se hayan violado tales derechos, así como analizar y brindar asesoría en cuanto al contenido, reformas, aplicación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información.
86. En materia de publicidad oficial, la asociación quejosa (junto con la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación) han presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país, entre los que destacan los siguientes: “Informe Libertad de expresión en

¹⁴ Con el instrumento notarial anexo a la demanda de amparo.

venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial”; “Boletín Libertad de expresión en venta: Informe sobre el gasto de publicidad oficial”; y “Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto”.¹⁵

87. Así, para esta Suprema Corte está acreditado que la principal actividad de la asociación quejosa es la promoción y protección de la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva; actividad que ha llevado a cabo en sus más de doce años de operaciones en México, en los cuales ha documentado y denunciado las agresiones que sufren los periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.
88. Derivado de lo anterior, válidamente puede afirmarse que la asociación civil quejosa sí demostró encontrarse en una especial situación frente al orden jurídico susceptible de habilitarla para reclamar la Ley General de Comunicación Social, ya que ésta incide en los derechos que la asociación referida pretende salvaguardar dado el objeto social para el que fue constituida (segundo requisito).
89. De igual forma, existe un vínculo entre la quejosa y la pretensión buscada en el juicio constitucional, ya que en el hipotético caso de que demostrara los vicios de inconstitucionalidad que atribuye a la legislación reclamada, traería consigo una concesión del amparo que le reportaría un beneficio actual y cierto, al constreñir a las autoridades señaladas como responsables a subsanar las irregularidades respectivas o bien precisar el sentido y alcance de las normas específicamente combatidas.

¹⁵ Publicados entre el 14 de mayo de 2014 y el 6 de abril de 2017. Consultables en <https://articulo19.org/category/publicaciones/>.

90. En otras palabras, una eventual concesión para que se regule la legislación reclamada conforme a los principios y parámetros constitucionales que deben regir la comunicación social por mandato constitucional, reportaría un beneficio determinado a la quejosa, a saber, estar en aptitud de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida (tercer requisito).
91. Esta apreciación, desde luego, es compatible con el cuarto requisito o estándar para el análisis del interés legítimo, consistente en que la afectación que provoque la legislación o acto reclamado sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad.
92. Lo anterior es así, porque la quejosa promovió el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social, enfatizando que dicha legislación fue el resultado de lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley que reglamentara las disposiciones constitucionales en materia de gasto en publicidad oficial, con el fin de generar herramientas para evitar que el gasto en comunicación por parte de los gobiernos dejara de funcionar como una herramienta para atentar en contra de la libertad de expresión, prensa y acceso a la información.
93. En este sentido, la quejosa señaló que la deficiente regulación de la normativa reclamada no solo genera una afectación general, por ser contraria a los principios del artículo 134 de la Constitución Federal y los derechos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, sino que, al ser una organización de la sociedad civil que se ha dedicado a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un

método de censura, también nulifica el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas y mecanismos legislativos idóneos para defender las causas que representa.

94. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala ha sustentado que los artículos 6°, 7° y 134 de la Constitución Federal guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinear una estructura jurídica apta para lograr un adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por un lado, los artículos 6° y 7° constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin las cuales no sería posible la generación de una ciudadanía política y, por otro lado, el artículo 134 establece los principios y las bases a las que deberá sujetarse la comunicación social.
95. Así, los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también pretenden proteger y garantizar un espacio público de deliberación política.¹⁶
96. Luego es claro que la libertad de expresión y el acceso a la información tienen una doble dimensión: una personal y otra colectiva¹⁷, siendo la dimensión colectiva un bien público de naturaleza constitucional, que

¹⁶ Al respecto, véase la tesis 1a. CDXIX/2014, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**". Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234 y registro: 2008101.

¹⁷ Ver jurisprudencia constante de la Corte Interamericana en relación con libertad de expresión y acceso a la información: Cfr. Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

debe preservarse y perfeccionarse. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de las libertades de expresión y de acceso a la información, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa.

97. De esta forma, la afectación que puede resentir una persona puede constatarse tanto en la dimensión individual como en la colectiva de dichos derechos. Por un lado, una persona puede acudir a impugnar normas que estima que perjudican sus posibilidades de realización personal dentro de un ámbito de libertad negativa y, por otro, también puede combatir una norma por los efectos perjudiciales sobre la dimensión colectiva de esos derechos humanos, esto es, en tanto impide, restringe o suprime posibilidades de deliberación pública.
98. Por ello, esta Primera Sala reconoce que, para acreditar interés legítimo, los jueces constitucionales tienen la obligación de considerar la dimensión de afectación colectiva generable a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, la cual obliga a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación de la norma impugnada en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación.
99. Luego, si la libertad de expresión e información tiene un aspecto colectivo, consistente en la protección del libre flujo de información y opiniones en el ámbito público, necesario para mantener un clima de deliberación democrática, entonces la quejosa que tiene un objeto social vinculado con la defensa de esos derechos cuenta con un interés legítimo para impugnar la Ley General de Comunicación Social, ya que si bien esa legislación no se dirige específicamente a ella, sí puede

incidir, directa o indirectamente, en la protección del aspecto colectivo señalado, al disponer las normas que deben observar los entes públicos en lo concerniente a la propaganda gubernamental, esto es, en una materia ineludiblemente vinculada con los derechos a la libertad de información y expresión.

100. Por lo demás, debe decirse que el interés reconocido a la quejosa resulta armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo (quinto requisito), pues además de que no se ha relevado a la asociación civil referida de acreditar una especial situación frente al ordenamiento jurídico que la habilite para impugnar la legislación reclamada, los eventuales alcances de un sentencia protectora serían compatibles con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo en cuanto a que los jueces de control constitucional deben señalar, además de los efectos de sus sentencias, las medidas conducentes para restituir a la parte quejosa en el pleno goce de los derechos vulnerados.¹⁸ De tal suerte que las pretensiones de la parte quejosa válidamente pueden ser examinadas en este juicio de amparo, sobre todo si se tienen en cuenta las obligaciones previstas en el artículo 1º de la Constitución Federal, en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos, así como de reparación integral de sus eventuales violaciones.¹⁹

¹⁸ “**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho”.

¹⁹ “**Artículo 1º.** [...]”

[...]

101. Sin que a lo anterior obsten los agravios de la revisión adhesiva tendentes a fortalecer el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en los cuales se indica, esencialmente, que el objeto social de la quejosa no es suficiente para demostrar un interés legítimo en el juicio de amparo.
102. Lo anterior es así, pues, como se indicó en líneas anteriores, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, pues ha llevado a cabo en nuestro país diversas acciones con motivo de su objeto social, tales como brindar su apoyo a numerosas personas que defendían su derecho a expresarse libremente, colaborar en el litigio de amparos en revisión resueltos por esta Suprema Corte respecto de temas relacionados con la restricción de la libertad de expresión, documentar la violencia para censurar a los medios de comunicación y, en materia de publicidad oficial, ha presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país.
103. Tampoco asiste razón al recurrente adhesivo en el sentido de que, en el caso, no puede sostenerse la existencia de un interés legítimo porque el posible beneficio se reportaría a toda la sociedad y no a la esfera jurídica de la quejosa. Ello, pues como lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 111/2013, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de un interés

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

legítimo que concierna a todo un grupo, categoría o clase en conjunto, máxime cuando el interés legítimo tiene como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, que no puede segmentarse.

104. De ahí que, si en la defensa de un interés legítimo la afectación trasciende de la esfera jurídica individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibile suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional. Por el contrario, se debe maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional, máxime cuando en el caso, la eventual concesión de amparo sí le reportaría a la quejosa un beneficio determinado, actual y cierto, a saber, estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida.
105. Por tanto, la pregunta realizada al inicio de este apartado debe responderse en sentido afirmativo, es decir, la parte quejosa sí acreditó un interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social.
106. Ante lo fundado de los agravios expuestos en la revisión, corresponde examinar a esta Primera Sala las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia. Para ello se responderá la siguiente pregunta:
- **¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia?**
107. La respuesta a esta pregunta debe ser en sentido negativo por las razones que enseguida se expondrán. Es infundada la causa de improcedencia propuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de

la Unión, relativa que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la legislación reclamada no le genera perjuicios. Ello es así, porque como ya se demostró en la interrogante previa, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un interés legítimo para combatir la Ley General de Comunicación Social.

108. Asimismo, la Cámara de Diputados planteó que, de conformidad con los artículos 61, fracción XXIII y 73 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, de la Constitución Federal, el juicio es improcedente porque resulta inoperante un argumento tendente a evidenciar una omisión legislativa, en tanto que las sentencias de amparo no pueden tener efectos generales, atendiendo a que prevalece el principio de relatividad de las sentencias.
109. Dicha causal debe desestimarse, toda vez que esta Primera Sala ha sustentado que de una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se sigue que el juicio de amparo indirecto sí es procedente contra omisiones legislativas.
110. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la propia Ley Fundamental acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, entonces, desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.²⁰

²⁰ Resulta ilustrativa la tesis 1a. LVIII/2018, de rubro: “**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 965 y registro: 2017065.

111. Sin que lo anterior vulnere el principio de relatividad de las sentencias porque dicho principio ha sido reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio constitucional a partir de la reforma en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, en el sentido de que es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo, de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional.²¹
112. De igual forma, la misma autoridad adujo que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. Dicho precepto prevé que el juicio de amparo es improcedente contra normas generales o actos **consentidos tácitamente**, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos legales respectivos.²²
113. En el caso, la Ley General de Comunicación Social entró en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve y la quejosa presentó su demanda de amparo el trece de febrero del mismo año, en la que reclamó dicho ordenamiento como norma general autoaplicativa por incidir desde su entrada en vigor en los derechos de libertad de expresión y acceso a la información al disponer la forma en la cual los entes públicos deben ejercer el gasto en propaganda oficial. Luego, si la demanda se hizo valer dentro del plazo de treinta días hábiles que establece el artículo

²¹ Al respecto, véase la tesis 1a. XXI/2018, de rubro: **“PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011”**. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1101 y registro: 2016425.

²² “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. [...]”

17, fracción I, de la Ley de Amparo, debe concluirse que no existió consentimiento tácito de la legislación reclamada.²³

114. Por otra parte, la Cámara de Senadores argumentó que el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social se dictó en cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Primera Sala al resolver el recurso de revisión 1359/2015, por lo que se actualiza la causal prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, ya que el juicio de amparo es improcedente en contra de resoluciones dictadas en ejecución de sentencias de dicho medio de control constitucional.
115. Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Primera Sala que dicho precepto, al establecer que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en su ejecución, se refiere a aquellas que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables sin libertad de jurisdicción, esto es, aquellas decisiones en las cuales el juzgador de amparo vincula en el fallo protector a adoptar determinadas decisiones, sin que la autoridad pueda tener un margen de apreciación diverso y consecuentemente solo refleja la ejecución de la sentencia de amparo.
116. En este sentido, la Cámara de Senadores parte de una premisa errónea que provoca que se desestime la causal en estudio, pues ésta solo es aplicable para resoluciones dictadas en cumplimiento de un fallo protector y no respecto de las leyes emitidas por los órganos legislativos derivadas de una concesión de amparo con motivo de una omisión legislativa absoluta, como fue el caso de la sentencia pronunciada por

²³ “Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días; [...]”

esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, máxime que dicha legislación constituye un acto dotado de autonomía y, por ende, susceptible de impugnarse en un nuevo juicio de amparo.

117. Asimismo, la Cámara de Senadores invocó la causal prevista en el artículo 61, fracción XIX de la Ley de Amparo, relativa a que el juicio es improcedente cuando se esté tramitando ante los tribunales algún medio de defensa propuesto por la parte quejosa que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado. Ello, toda vez que, a la fecha de presentación de su informe justificado, esta Suprema Corte aún no había emitido una resolución al recurso de inconformidad interpuesto por la quejosa, el cual podría modificar el acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo.
118. Dicha causal debe desestimarse, en virtud de que, a la fecha de resolución del presente asunto, se advierte que el recurso de inconformidad invocado por la autoridad responsable ya fue resuelto y no podría tener como efecto la anulación de la legislación reclamada.
119. En efecto, la quejosa en el presente asunto también lo fue en el amparo en revisión 1359/2015, en donde esta Primera Sala concedió la protección constitucional para el efecto de que se emitiera la ley que regula el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal. Una vez agotado el procedimiento de ejecución correspondiente, el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México declaró cumplida la sentencia de amparo, mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.
120. Derivado de esta última determinación, la asociación civil quejosa interpuso recurso de inconformidad, el cual fue admitido por la

Presidenta del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y registrado con el número 22/2018, por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

121. Posteriormente, el Tribunal Colegiado solicitó a este Alto Tribunal reasumir su competencia originaria para conocer de dicho medio de defensa, solicitud que fue negada por esta Sala al resolver la reasunción de competencia 78/2019, en sesión de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve.
122. Por ello, el órgano colegiado referido conoció del asunto y dictó sentencia el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, en la cual declaró infundado el recurso de inconformidad. De ahí que no se actualice la causal de improcedencia en estudio, toda vez que el medio de defensa aludido por la Cámara de Senadores ya fue resuelto y no podría tener efecto alguno en este asunto.
123. De igual forma, es infundada la causal propuesta por el Presidente de la República, relativa que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la declaración de inconstitucionalidad de la legislación reclamada no produciría un efecto positivo cierto en su esfera jurídica. Ello, pues como ya se demostró en esta resolución, atendiendo a la dimensión colectiva de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, una eventual concesión del amparo sí tendría un efecto positivo y cierto en la esfera jurídica de la quejosa por tener un objeto social vinculado con dichos derechos, que la habilitan para combatir la Ley General de Comunicación Social, misma cuya eventual declaratoria de inconstitucionalidad incidiría en el marco de los derechos humanos aludidos, particularmente por la forma en que el Estado Mexicano debe ejercer su gasto en propaganda oficial.

124. En este sentido, tampoco se actualiza la diversa causal propuesta por la misma autoridad responsable respecto a que la Ley General de Comunicación Social se trata de una norma heteroaplicativa y no se han concretado los supuestos de dicho ordenamiento en perjuicio de la quejosa.
125. Para demostrar lo anterior, conviene recordar que esta Primera Sala ha sustentado que deben explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. Además, tratándose de interés legítimo, son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.
126. En el caso, ya se demostró que la Ley General de Comunicación Social por su sola entrada en vigor incide en la esfera jurídica de la quejosa, por estar vinculada con el aspecto colectivo de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. De ahí que, si bien la quejosa no es destinataria directa de la legislación reclamada, sí se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento, que le permite impugnarla, sin necesidad de acreditar un acto concreto de aplicación, sino como una norma autoaplicativa, en sentido amplio, tal y como lo ha

ido desarrollando la jurisprudencia de este Alto Tribunal, misma con la que se ha dado cuenta a lo largo de esta resolución.

127. Dado que las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables no prosperaron, esta Primera Sala se avoca, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,²⁴ al estudio de los argumentos del único concepto de violación de la demanda de amparo. Dichos planteamientos serán estudiados en función de las siguientes preguntas:

- ¿El artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social es violatorio del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a que la propaganda oficial debe ser institucional?
- ¿El artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social es inconstitucional por impactar en la equidad de la contienda electoral?
- ¿Es inconstitucional que la Ley General de Comunicación Social no señale los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en los artículos 134 de la Constitución Federal y Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral?

128. **Primera cuestión: ¿El artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social es violatorio del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a que la propaganda oficial debe ser institucional?**

129. En principio, debe puntualizarse que, aunque en múltiples partes de la demanda de amparo, la parte quejosa hace referencia a que la

²⁴ “Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; [...]”

inconstitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social obedece a que la misma contiene omisiones legislativas de carácter relativo, lo cierto es que el análisis integral de sus argumentos revela que en realidad fueron planteados razonamientos frontales respecto de la inconstitucionalidad de preceptos determinados y por causas específicas. En consecuencia, dichos planteamientos serán estudiados desde esta última perspectiva, en aras de resolver la cuestión efectivamente planteada.

130. Así, la quejosa señala que se viola el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal porque si bien en la Ley General de Comunicación Social se menciona el vocablo “institucional”, lo cierto es que en ningún artículo se regula dicho concepto, a pesar de que se trata de un estándar pilar en la materia; además de que el artículo 14 de la Ley en cuestión permite la comunicación social personalizada en ciertos supuestos, lo cual es contrario a lo que implica el vocablo “institucional” previsto en el referido artículo 134 de la Ley Fundamental.
131. Para dar respuesta al planteamiento referido es pertinente conocer las razones del Constituyente para adicionar al artículo 134 las porciones normativas que regulan la propaganda gubernamental y la comunicación social de los órganos del Estado, mediante reforma publicada el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación²⁵.
132. En la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma

²⁵ Cabe preciar que el párrafo séptimo únicamente fue reformado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis para cambiar la denominación a Ciudad de México.

Electoral de treinta y uno de agosto de dos mil siete, se señaló lo siguiente:

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar

todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y en quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

133. Mientras que, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral de la Cámara de Senadores de doce de septiembre de dos mil siete se estableció que:

OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario

precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

"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 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.

"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."

134. A su vez, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, de trece de septiembre de dos mil siete se indicó que:

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma

permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Coleisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

135. De esta reseña se sigue que el órgano reformador consideró necesario incorporar normas a rango constitucional que impidieran el uso del poder público para promover ambiciones personales de índole política. De ahí que uno de los propósitos expresos de la reforma fuera que quienes pretendieran acceder a un cargo de elección popular no emplearan su cargo y los recursos públicos sujetos a su responsabilidad en beneficio de la promoción de sus legítimas aspiraciones.
136. Así pues, se pretendió poner fin a la práctica indebida de que servidores públicos utilizaran la propaganda oficial, cualquiera que fuese el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para su promoción

personal. Por ello, se adicionó el octavo párrafo del artículo 134 constitucional para señalar que esa propaganda no puede incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

137. En este contexto se adicionaron los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución Federal, los cuales son del tenor literal siguiente:

Artículo 134.

(...)

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.

138. Como se observa, el texto constitucional establece que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno 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. Además, señala que la propaganda, bajo cualquier

modalidad de comunicación social, que difundan como tales, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y dispone que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Finalmente, establece que leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento a ello, incluyendo el régimen de sanciones.

139. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el octavo párrafo del artículo 134 aludido en el sentido de que prohíbe la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, ya que en estos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno.²⁶

140. A su vez, esta Primera Sala ha señalado que dicho precepto establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social —en contraposición al uso personal de la publicidad oficial— y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir.²⁷

²⁶ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

²⁷ Tal y como se advierte de la tesis 1a. XVI/2018 (10a.) de rubro y texto siguientes: “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL. El párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación

141. Ahora bien, el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social cuya inconstitucionalidad se plantea por la quejosa establece:

Artículo 14. El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Las Secretarías Administradoras podrán vincular las Campañas de Comunicación Social de los Entes Públicos que consideren temas afines o líneas de acción compartidas en el marco de sus respectivas competencias, señalando debidamente al o los Entes Públicos que participen en la Comisión de Campaña.

Para lo anterior, la Secretaría Administradora coordinará y dará seguimiento a la vinculación de los esfuerzos comunicacionales con base en las Estrategias y Programas anuales recibidos.

social -en contraposición al uso personal de la publicidad oficial- y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir. En este sentido, la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los "procesos electorales", sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento. Por tanto, el contenido de dicha porción no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito." (Visible en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, marzo de 2018, tomo I, página 1102 y registro: 2016426.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

142. El referido precepto señala qué tipo de información no se considera comunicación social, a saber: el informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, ello siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe y en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
143. En ese sentido, el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social acota la difusión de ese tipo de información a ciertas condiciones, a saber: 1) que se realice una vez al año, 2) con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público, 3) que no exceda de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha que se rinda el informe, 4) sin fines electorales y 5) que no se realice en periodo de campaña electoral.
144. Luego, si el legislador consideró que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no se consideren como Comunicación Social, siempre y cuando se cumplan con las condiciones descritas, ello resulta razonable en la medida en que tienen como finalidad fomentar la transparencia de las actividades estatales y promover la rendición de cuentas sobre la gestión de la administración pública a cargo de ciertos servidores públicos.

145. Más aún, el precepto reclamado es compatible con lo dispuesto en el artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, particularmente con el derecho a ser informado que garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a informar a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos.
146. En este sentido, es cierto que un informe de labores o gestión se puede llevar a cabo por los titulares de los órganos del Estado en forma individual, sin embargo, para evitar que ello constituyera un incentivo perverso que permitiera usar esos ejercicios democráticos e informativos como una forma de promoción personalizada, el legislador sujetó la difusión de dicha información al cumplimiento de ciertas condiciones, mismas que por un lado evitan vaciar de contenido el mandato constitucional en materia de propaganda gubernamental de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social y, por otro lado, garantizan a la sociedad que los servidores públicos no se escuden en dicha directriz para evitar dar a conocer los resultados de sus funciones públicas en órganos unipersonales o de los órganos colegiados que representen.
147. En este orden de ideas, no asiste razón a la quejosa cuando afirma que la falta de definición del vocablo “institucional” en la Ley General de Comunicación Social vulnera el artículo 134 de la Constitución Federal, el cual establece el carácter institucional de la propaganda gubernamental. Ello, pues dicho carácter, de acuerdo a lo dispuesto por el Órgano Revisor de la Ley Fundamental debe entenderse como aquella que *“no promueva la imagen personal de los servidores públicos”* **y por ello se estableció que esa propaganda no podrá**

incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen esa promoción personalizada.

148. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala ha señalado que si bien la legislación debe ser precisa, puede contener conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan conocimiento específico de las pautas de conducta que se encuentren prohibidas por el ordenamiento.²⁸ En este sentido, la conducta prohibida por el texto constitucional y, a su vez, por el legislador ordinario es que la propaganda gubernamental incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
149. Así, para determinar cuándo una determinada propaganda es o no institucional se debe atender a su contenido y teniendo en cuenta la regulación en materia de comunicación social, sin que ningún precepto constitucional establezca como requisito de validez de la legislación reclamada el que defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Por el contrario, basta con que el legislador ordinario establezca con precisión las características y límites que debe revestir la Comunicación Social del gobierno, para que se traslade al ámbito de la individualización de sus normas la verificación de que los diversos servidores públicos que destinen recursos públicos a determinada forma de comunicación social han o no cumplido con las directivas en la materia.²⁹

²⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J 1/2006, de rubro: “**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS**”, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, registro 175902,

²⁹ Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, de rubro: “**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS**”

150. En otras palabras, el eventual distanciamiento por parte de los destinatarios de la legislación reclamada de las directrices que rigen el gasto en propaganda oficial, no puede servir de sustento para declarar la inconstitucionalidad del precepto combatido, sino que en todo caso ello debe ser motivo de sanción en los términos de la propia legislación aludida,³⁰ máxime cuando esta última sí prevé, tal y como lo instruye el texto constitucional, que la propaganda del gobierno debe ser de carácter institucional, adjetivo este último que, como ya se mencionó, está directamente vinculado con el impedimento de promover la imagen personal de los servidores públicos, de ahí que no pueda incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen esa promoción personalizada, salvo en los casos y bajo las condiciones que el propio legislador federal dispuso en aras de salvaguardar el derecho de las personas de conocer y evaluar el desempeño de sus servidores públicos mediante los informes anuales de labores.
151. En consecuencia, la pregunta que nos ocupa debe responderse en sentido negativo, esto es, el artículo 14 de la Ley General de

POR EL LEGISLADOR.”, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, octubre de 2004, página 170 y registro 180326.

³⁰ Al respecto, el Título V., de la Ley General de Comunicación Social denominado de las infracciones y sanciones, dispone lo conducente cuando se vulnere lo dispuesto en ese ordenamiento en los siguientes términos:

“Artículo 44. Constituyen infracciones a la presente Ley de los Entes y Servidores Públicos, según sea el caso:

I. Difundir Campañas de Comunicación Social violatorias de los principios establecidos en el artículo 5 de la presente Ley;

II. Exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los Servidores Públicos, y

III. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Artículo 45. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables”.

Comunicación Social no vulnera el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a que la propaganda oficial debe ser institucional.

152. **¿El artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social es inconstitucional por impactar en la equidad de la contienda electoral?**

153. La parte quejosa señala que el artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social es inconstitucional porque dispone que las campañas de comunicación pueden tener como objeto la difusión de logros de gobiernos y sujetos obligados, lo cual abre la posibilidad de que la comunicación social se utilice como una herramienta para promover figuras públicas o partidos políticos, generando una sobreexposición de los mismos ante la sociedad mexicana y, por tanto, impactando directamente en la equidad de la contienda electoral. El referido precepto es del tenor literal siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;

154. A juicio de esta Primera Sala, es **infundado** el argumento de la quejosa, pues si bien la fracción I del artículo 4 de la Ley General de Comunicación Social incluye dentro del concepto de campañas de comunicación social las que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno, lo cierto es que dicho precepto debe interpretarse de forma sistemática con los diversos artículos 8 y 9 de la

Ley citada, los cuales establecen el objetivo de las campañas y delimitan su contenido. Los referidos preceptos establecen lo siguiente:

Artículo 8. Las Campañas de Comunicación Social, deberán

I. Promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales;

II. Promover campañas de turismo, educación, salud y protección civil, entre otras;

III. 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;

IV. **Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable;**

V. Anunciar medidas preventivas de riesgos o 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 materia de protección civil;

VI. Difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la Nación;

VII. Comunicar programas y actuaciones públicas, y

VIII. Otros establecidos en las leyes.

Artículo 9. Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

I. Tengan por finalidad **destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público**, con excepción de lo previsto en el artículo 14;

II. Incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales;

III. Inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, y

IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.

155. Del contenido de los artículos 8 y 9 se advierte que la finalidad de las campañas de comunicación es informativa y deben cumplir con las obligaciones en materia electoral establezca la legislación aplicable, dentro de la cual se establece el principio de equidad en la contienda y dentro de los límites al contenido de las campañas se encuentra el impedimento para no destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.
156. En ese sentido, de una interpretación sistemática de los artículos 4, fracción I, 8 y 9 de la Ley General de Comunicación Social, se advierte que el legislador dotó de sentido y alcance a las campañas de comunicación social sin que esta Primera Sala advierta que se viola lo dispuesto por el octavo y noveno párrafos del artículo 134 de la Constitución Federal, por el contrario se garantiza lo previsto en el séptimo párrafo del referido precepto constitucional, en lo relativo a que los servidores públicos 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.
157. Asimismo, con el fin de maximizar lo dispuesto por el octavo párrafo del artículo 134 de la Ley Fundamental, en el sentido de que deben tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, el legislador previó en el artículo 8 el contenido material de las referidas campañas de comunicación social, a saber: a) promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales; b) promover campañas de turismo, educación, salud y protección civil, entre otras; c) 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; d) cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; e) anunciar medidas preventivas de riesgos o 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 materia de protección civil; f) difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la Nación; g) comunicar programas y actuaciones públicas, y h) otros establecidos en las leyes.

158. Además, en el artículo 9 de la Ley General de Comunicación Social, se dispuso la prohibición de difundir campañas cuyo contenido: a) destaque, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14 de la Ley; b) incluya mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales; c) incite, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, y d) induzca a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social. Todo ello en franca compatibilidad con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en lo relativo a que en ningún caso la propaganda puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

159. En este sentido, la pregunta formulada al inicio de este apartado debe responderse en sentido negativo, pues el artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social no impacta en la equidad de la contienda electoral.

160. **¿Es inconstitucional que la Ley General de Comunicación Social no señale los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en los artículos 134 de la Constitución Federal y Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral?**
161. Son **infundados** los argumentos de la parte quejosa relativos a que la ley reclamada no señala los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en los artículos 134 de la Constitución Federal y Tercero Transitorio del Decreto de reforma a esta última en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce y que los artículos 2 y 5 de la Ley General de Comunicación Social no prevén los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los principios, además de que en el último párrafo del artículo 5 se remite o delega la responsabilidad constitucional de regular en la materia a la Secretaría Administradora para que “contemple” algunas normas a fin de garantizar el cumplimiento de los principios.
162. Los artículos 2 y 5 de la Ley General de Comunicación Social establecen lo siguiente:

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores:

- a) La eficacia, en uso de los recursos públicos;
- b) La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de Comunicación Social;
- c) La economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la Comunicación Social;
- d) La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la Comunicación Social de los Entes Públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables;
- e) La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la Comunicación Social;
- f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos;
- g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social;
- h) La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención;
- i) La congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y
- j) La veracidad de la información que se difunde.

Adicionalmente, deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

La Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos en el presente artículo.

163. De los preceptos citados se advierte que el artículo 2 señala que el objeto de la ley es establecer las normas a que deberán sujetarse los entes públicos para garantizar que el gasto en comunicación cumpla con los criterios siguientes: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; así como que se respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.
164. Por su parte, el artículo 5 regula los principios rectores que los entes públicos deben observar en el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social, a saber: la eficacia; la eficiencia; la economía y racionalidad presupuestaria; la transparencia y máxima publicidad; la honradez; la objetividad e imparcialidad; institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social; la necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención; la congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y la a veracidad de la información que se difunde. Además de que debe atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, y respetar la diversidad social y cultural de la Nación.
165. En ese sentido, en la Ley citada se desarrollan los principios que rigen el ejercicio del gasto y se prevén los mecanismos para garantizar su cumplimiento, pues precisamente el último párrafo del artículo 5 faculta a la Secretaría Administradora para emitir los Lineamientos que contengan los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios.

166. De conformidad con los artículos 4, fracción 10,³¹ y 22³² de la Ley General de Comunicación Social, la Secretaría Administradora es la Secretaría de Gobernación y la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las Entidades Federativas y los municipios, encargada de regular el gasto en materia de Comunicación Social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los Entes Públicos y es un órgano técnico y de evaluación de las Estrategias, Programas y las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la administración pública; así como la encargada de la planeación y evaluación de los Programas Anuales de Comunicación Social, todas estas funciones las desempeña con la finalidad de que se lleven a cabo bajo los principios precisados.
167. Por otra parte, el artículo 24³³ señala el contenido del programa anual de comunicación social que deben elaborar los entes públicos que

³¹ **Artículo 4.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:
(...)

X. Secretaría Administradora: La Secretaría de Gobernación y la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las Entidades Federativas y los municipios, encargada de regular el gasto en materia de Comunicación Social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los Entes Públicos;

³² **Artículo 22.** La Secretaría Administradora será la encargada, en el ámbito de su competencia, de prestar asistencia técnica y evaluación de las Estrategias, Programas y las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la administración pública, a fin de que se lleven a cabo bajo los principios a los que se hace referencia en esta Ley.

La Secretaría Administradora será la encargada de la planeación y evaluación de los Programas Anuales de Comunicación Social que elaboren los Entes Públicos respectivos, a fin de que se lleven a cabo bajo los principios a los que se hace referencia en esta Ley.

³³ **Artículo 24.** Los Entes Públicos que cuenten con recursos en el Presupuesto de Egresos para Comunicación Social, deben elaborar un Programa Anual de Comunicación Social.

El Programa Anual de Comunicación Social deberá comprender el conjunto de Campañas de Comunicación Social a difundirse en el ejercicio fiscal respectivo,

cuenten con recursos en el presupuesto de egresos para comunicación social y deberá comprender el conjunto de Campañas de Comunicación Social a difundirse en el ejercicio fiscal respectivo, mismas que estarán encaminadas al cumplimiento del objetivo institucional y de los principios rectores. En ese contexto, el artículo 25³⁴ faculta a la Secretaría Administradora para autorizar o emitir las observaciones pertinentes a la estrategia o programa anual correspondiente que envíen a las dependencias y entidades de las administraciones públicas.

168. Sin que al facultar a la Secretaria Administradora como órgano técnico y de evaluación de las Estrategias, Programas y las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la administración pública con la finalidad de que se cumplan los principios previstos en los artículos 2 y 5 de la Ley General de Comunicación Social, se vulnere el artículo 134 de la Constitución Federal.
169. En efecto, el noveno párrafo del artículo 134 constitucional dispone expresamente que “[l]as leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los

mismas que estarán encaminadas al cumplimiento del objetivo institucional y de los principios rectores, y que podrán incluir:

I. Mensajes sobre programas y actividades gubernamentales;

II. Acciones o logros del Gobierno, y

III. Mensajes tendientes a estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

³⁴ **Artículo 25.** Las dependencias y entidades de las administraciones públicas deberán presentar su Estrategia y Programa anual correspondiente y enviarla 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, primero de manera electrónica, y posteriormente, con plazos establecidos para la entrega documental con firmas autógrafas.

La Secretaría Administradora emitirá las observaciones pertinentes o, en su caso, autorizará las Estrategias y Programas Anuales que corresponda.

dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

170. En ese sentido, si el legislador en el marco de su libertad de configuración normativa delimitó los principios aplicables y facultó a la secretaría administradora para emitir los lineamientos que contengan los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios, ello es compatible con el mandato expreso del artículo 134 constitucional.
171. En ese sentido, contrario a lo afirmado por la quejosa, los artículos 2 y 5 establecen los principios que el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social y para garantizar su estricto cumplimiento fue necesario otorgar a la Secretaría Administradora una serie de facultades que coadyuvan a la aplicación de diversas disposiciones normativas, lo cual se advierte del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos Primera del Senado de la República a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, en el que se indicó lo siguiente:

Con respecto a lo establecido por el mencionado Artículo Tercero Transitorio de Decreto en materia político electoral sobre los principios por los que se debe regir el gasto en comunicación social de la Administración Pública los cuales son eficiencia, eficacia, economía, transparencia, y honradez. Son ejes fundamentales bajo los que se rige la contratación de comunicación social retomados en la Ley que se pretende expedir. No obstante, esta ley, adicionalmente establece otros cuatro principios que complementan los emitidos por la Corte para quedar como sigue:

1. Eficacia;
2. Eficiencia;

3. Economía presupuestaria;
4. Transparencia y máxima publicidad;
5. Honradez;
6. Objetividad e imparcialidad;
7. Institucionalidad;
8. Necesidad; y
9. Congruencia.

Visto lo anterior podemos observar que la Ley en comento no solo cumple con lo solicitado por el alto tribunal, sino que abrazas las esferas más solicitadas por la ciudadanía en la necesidad de contar con una norma jurídica completa que prevea y garantice que en adelante el gasto en propaganda o comunicación social sea verdaderamente apegado a las exigencias que reclaman las políticas de austeridad y transparencia en la difusión de dicha información.

Es por ello que los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras estimamos que la aprobación de esta Ley es de vital importancia para mantener una sana relación entre gobernante y gobernado aplicando total transparencia en la comunicación social influyendo en la construcción de una sociedad mejor informada.

Asimismo, la Ley que se pretende expedir observa atender el respeto a la libertad de expresión y fomentar el acceso del ciudadano a la información, así como la igualdad entre mujeres y hombres en todos los contornos de la citada norma.

De igual manera, aunque no es objeto de la ley determinar las normas de propaganda electoral, sí lo es regular las de la propaganda de la Administración Pública en tiempos electorales, por lo que en concordancia con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 base 111 inciso C, se determina que durante este tiempo únicamente se podrán difundir campañas de información de las autoridades electorales relativas a servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. En lo anotado, se enuncia que hay una necesidad de comunicar a la sociedad información de relevancia. En este sentido, la Ley establece los requisitos y las formas de realización de estas excepciones a la regla.

A su vez la Ley garantizará que los Entes Públicos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo

sus obligaciones de manera equitativa y con la certeza jurídica suficiente para cada uno de los sectores involucrados en temas de propaganda gubernamental o comunicación social.

En virtud de lo anterior y considerando que la soberanía de la nación reside en su pueblo, según lo establecido en el artículo 39 de la Carta Magna, éste debe mantenerse siempre informado de las actividades realizadas por los entes públicos de manera eficaz y transparente, lo cual procura la ley General de Comunicación Social.

Otro dato importante que debe tomarse en consideración es la determinación que hace la Ley sobre la inaplicabilidad de ésta a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los entes públicos en el cumplimiento de los objetivos que le son propios, ya que como lo hemos mencionado el objeto de la difusión debe ser la información de carácter institucional, informativo, educativo, o de orientación social. Es por ello que también deben quedar fuera de la aplicación de esta ley aquellas disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse por mandato legal.

Es pertinente señalar que los contenidos de la comunicación social propician un orden democrático moderno apegado a las necesidades que tiene la ciudadanía de mantenerse informada sobre las actividades del poder público, órganos autónomos, dependencias y entidades de la Administración Pública en todos los órdenes de gobierno. En este sentido, la Ley de Comunicación Social que pretende expedirse establecerá las normas a que deben sujetarse los sujetos obligados cumpliendo en todo momento con los criterios de transparencia, economía, eficiencia y eficacia que se han solicitado por parte de la sociedad civil.

Por otra parte, es importante señalar que, los tres niveles de gobierno cuentan con presupuestos para la difusión de sus tareas, por lo que es necesario un marco legal que señale los límites para el ejercicio del gasto. Pero también de los contenidos y espacios en los cuales será permitido que el gobierno publicite sus programas de acción, destacando en todo momento los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

La Ley que se pretende expedir plantea la regulación del gasto en comunicación social en razón de que la Secretaría Administradora, antes de autorizar la propuesta de Programa Anual de cada ente público, deberá analizar que la justificación técnica se ajuste a los lineamientos establecidos para tal efecto. Asimismo, que dicho presupuesto se apegue a los principios de economía y racionalidad presupuestaria de acuerdo a la congruencia entre el contenido del mensaje y el objetivo de comunicación como lo establecen los artículos: artículo 5 incisos "a", "b" "e" "e" e "i" artículo 18, párrafo segundo; el artículo 25, párrafo segundo; el 26 en su fracción segunda y el artículo 38.

Respecto a lo anterior, es pertinente mencionar que se pretende terminar con el gasto excesivo en esta materia ya que la ley deja explícita la obligación de ajustarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación o a los presupuestos de egresos respectivos, así como prever un Programa Anual de Comunicación Social sujetándose a la orientación y destino equilibrado de los recursos con base en los principios en comento. (artículo 18, párrafo segundo)

Para garantizar el estricto cumplimiento tanto de los principios como de las disposiciones anteriores fue necesario otorgar a la Secretaría Administradora una serie de facultades que coadyuvan a la aplicación de estas disposiciones normativas.

Ésta será la encargada de planear y evaluar los Programas Anuales de Comunicación que elaboren los entes públicos para que se cumplan los principios previstos en el artículo 5 de la Ley; de esta manera la Secretaría Administradora podrá emitir las recomendaciones pertinentes y en su caso autorizará dichas estrategias. (artículo 25, párrafo segundo)

En ese sentido, los entes públicos deberán mantener la estricta observancia en materia presupuestal de lo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las entidades federativas; por lo que de esta forma se reduce la posibilidad de utilizar de manera desmedida los recursos y se procura acertar en la transparencia.

Por otro lado, es indispensable mencionar que la armonía entre los recursos a utilizar y los objetivos de las

campañas de comunicación deberán ser proporcionales.
(fracción 11 del numeral 26)

Cabe destacar que, para poder tener un pleno control de los recursos, es encomienda para la Auditoría Superior de la Federación la revisión y fiscalización de las erogaciones en materia de Comunicación Social. (artículo 38)

Respecto de lo antes enunciado, se desprende que existe una regulación en cuanto a los montos o topes en el gasto de comunicación social ya que la Secretaría Administradora posee la facultad de no autorizar los programas que denoten gasto excesivo o que no cumplan con los criterios señalados en la ley.

172. Por otra parte, contrario a lo manifestado por la quejosa, los artículos 19, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social no incumplen con el objeto y fin del propio ordenamiento legal, ya que, si bien no prevén los techos presupuestales para el gasto de comunicación social, dicho aspecto no queda a la discrecionalidad libérrima de las dependencias y entidades obligadas. Para demostrarlo debe tenerse en cuenta que los referidos preceptos son del tenor literal siguiente:

Artículo 27. Las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de Estrategias, Programas Anuales y respectivas Campañas de Comunicación Social a la Secretaría Administradora, observando los Lineamientos que éstas emitan en el marco de sus respectivas competencias y atendiendo aquellos que en materia presupuestal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las Entidades Federativas, según corresponda.

Artículo 28. La Secretaría Administradora deberá tener registro de las campañas que cada dependencia y entidad prevé realizar, las vigencias generales, los montos del techo presupuestal y la inversión que representaría en el marco de su programación.

Artículo 29. Una vez autorizada la Estrategia y el Programa Anual conforme al artículo 25 y de acuerdo a las vigencias establecidas en el mismo, las dependencias y entidades deberán presentar ante la Secretaría

Administradora, la solicitud de autorización por cada campaña registrada en el Programa.

Salvo los mensajes extraordinarios previstos en el Capítulo VI del Título II de esta Ley, la Secretaría Administradora no autorizará solicitudes de campañas que hayan iniciado su difusión, por lo que las dependencias y entidades deben considerar los tiempos del procedimiento de autorización para llevar a cabo la planeación de sus campañas, mismos que se establecerán en los Lineamientos respectivos.

Cada solicitud de campaña registrada deberá contener, por lo menos:

I. Los Medios de Comunicación a utilizar;

II. Los recursos a erogar, y

III. Los requisitos adicionales que establezcan las autoridades correspondientes de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emitan en el marco de sus respectivas competencias.

173. De los preceptos citados se advierte que las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de Estrategias, Programas Anuales y respectivas Campañas de Comunicación Social a la Secretaría Administradora, observando los Lineamientos que éstas emitan en el marco de sus respectivas competencias y atendiendo aquellos que en materia presupuestal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las Entidades Federativas. La Secretaría Administradora deberá tener registro de las campañas que cada dependencia y entidad prevé realizar, las vigencias generales, los montos del techo presupuestal y la inversión que representaría en el marco de su programación.
174. Cabe reiterar que es la propia Secretaría la facultada para emitir las observaciones pertinentes o, en su caso, autorizar las propuestas referidas, hecho lo cual las dependencias y entidades deberán presentar ante la Secretaría Administradora, la solicitud de autorización por cada campaña registrada en el Programa, la que debe contener

como mínimo los medios de comunicación a utilizar, los recursos a erogar y los requisitos adicionales previstos por autoridades.

175. En ese sentido, contrario a lo señalado por la quejosa las dependencias y entidades no actúan arbitrariamente, pues en todo caso su propuesta está sujeta a la revisión del órgano técnico.
176. Por otra parte, la recurrente afirma que la falta de criterios de asignación de la publicidad oficial vulnera los artículos 7 de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
177. El derecho a la libertad de expresión se encuentra protegido en los artículos 6 y 7 constitucionales,³⁵ así como en los artículos 13 de la

³⁵ **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...].

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

[...].

Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁶ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁷

178. Esta Primera Sala, al resolver al amparo en revisión 1359/2015, interpretó el derecho a la libertad de expresión en el contexto de la ausencia de regulación de la publicidad oficial en el sentido de que “la ausencia de la regulación en cuestión propicia un *ejercicio arbitrario* del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución”.
179. En dicho precedente se apuntó 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 — omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para esta Suprema Corte, la ausencia de esta regulación

³⁶ **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...].

³⁷ **Artículo 19.**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...].

propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios 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.³⁸

180. Al respecto, se retomó lo sostenido por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 531/2011,³⁹ en el sentido de que “la prohibición de restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, entre otras, la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, y que el Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con tales objetivos, dado que al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales, se obstruye el funcionamiento pleno de la democracia, cuya consolidación se encuentra íntimamente relacionada al intercambio libre de ideas, información y opiniones entre las personas”.

181. La Primera Sala reconoció que aunque el Secretario de Gobernación emitió el “Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Para el Ejercicio Fiscal 2017”, ello de ninguna manera subsanaba la omisión del Congreso de la Unión y precisó que el criterio contenido en la sentencia se refería

³⁸ En este sentido, véase Gargarella, *op. cit.*

³⁹ Sentencia de 24 de agosto de 2011, resuelta por unanimidad de cinco votos, de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

exclusivamente a la inconstitucionalidad del estado de cosas que genera la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley que regule la publicidad oficial en términos del artículo 134 constitucional.

182. Cabe destacar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión analizó la regulación de la publicidad oficial en otras latitudes⁴⁰ y señaló

⁴⁰ 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, párrafos 17 a 19.

En particular, al analizar la regulación en Canadá se determinó que la regulación se estableció “a través de una reglamentación de la Ley de Administración Financiera, la Política Comunicacional del Gobierno de Canadá define el objetivo de la comunicación estatal y establece criterios de planificación y distribución de la pauta oficial. En efecto, la reglamentación establece que la comunicación estatal debe procurar ‘satisfacer las necesidades informativas de la población’ e informar al público respetando ‘la libertad, el pluralismo, la seguridad, la sinceridad y el respeto’. La reglamentación dispone que las instituciones alcanzadas por la norma deben proveer información en forma gratuita cuando la misma es necesaria para que los individuos puedan utilizar los servicios públicos; cuando la información explique los derechos, beneficios y obligaciones de los individuos; cuando se trate de información personal del individuo que solicita esa información y cuando es necesaria para que los ciudadanos comprendan cambios en leyes, políticas, programas o servicios. Asimismo, establece que el deber de informar incluye el deber de hacerlo de manera efectiva, lo que implica que la información debe presentarse en forma clara y fácil de entender, y debe ser información objetiva, relevante y útil. La reglamentación también dispone que las comunicaciones y campañas publicitarias deben planificarse en el marco del plan anual de actividades de cada entidad; prohíbe las campañas publicitarias que difundan mensajes de partidos políticos y suspende la publicidad durante el período electoral.” En el caso de Perú, se señala que “cuenta con una ley que regula la Publicidad Oficial desde agosto de 2006²⁷. La norma tiene por objetivo, entre otros, establecer criterios generales para el uso de los recursos presupuestarios en materia de publicidad oficial. La ley exige que las campañas se planifiquen y que se justifiquen técnicamente los medios de comunicación seleccionados para emitir las campañas. Asimismo, la ley prohíbe que los fondos públicos sean destinados a apoyar una candidatura a un puesto de elección popular o a un partido político. También prohíbe que los funcionarios a cargo de las dependencias que realicen campañas publicitarias aparezcan en los anuncios que se difundan en los medios de comunicación. Finalmente, la norma contiene disposiciones de transparencia y sanciones para los funcionarios que incumplen los deberes y obligaciones que prescribe la norma.”

En España, la Ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional, sancionada en diciembre de 2005, establece un marco regulatorio que define los objetivos de la pauta oficial; establece que la misma no puede ser utilizada para ‘destacar los logros de gestión’ y la prohíbe durante períodos electorales”

que “los marcos regulatorios, si bien perfectibles, establecen ciertos parámetros básicos que en muchas ocasiones tienden a impedir que la comunicación institucional del Estado sea utilizada con fines electorales o como un mecanismo de presión sobre medios de comunicación y periodistas. Un régimen legal adecuado en materia de distribución de la pauta estatal debe necesariamente disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos para efectuar esa distribución, de forma tal que estos fondos públicos no sean utilizados de un modo que restrinja la libertad de expresión.”⁴¹

183. Así, se reconoce que los marcos legales “deben definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que es publicidad estatal toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte. 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. Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas (accountability), no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos. El marco legal debe incluir una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación, que debería incorporar a los órganos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los órganos

En el Reino Unido se destaca que “si bien no existe una ley que reglamente la comunicación institucional del Estado, existe un marco regulatorio en las llamadas ‘Guías de Decencia’ (Propriety Guides), que regulan la actividad de los oficiales de prensa de las distintas dependencias del Estado, incluyendo la promoción de campañas publicitarias. Estas guías establecen criterios para desarrollar las campañas publicitarias impulsadas por el Estado, las cuales nunca deberán ser de carácter ‘político’.”

⁴¹ *Ibíd.* Párrafo 20.

creados por las constituciones o por otras leyes, así como a organismos descentralizados, entes autárquicos, sociedades comerciales con capitales estatales, y cualquier otra persona jurídica que publicite con dineros provenientes del erario público, como las empresas estatales. La regulación debe incluir, asimismo, sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones.”⁴²

184. En ese sentido, contrario a lo afirmado de forma genérica por la quejosa en el sentido de que la falta de criterios de asignación de la publicidad oficial resulta violatorio al derecho a la libertad de expresión, lo cierto es que la Ley General de Comunicación sí establece los principios por los que se debe regir el gasto en comunicación social. Sin que se considere una restricción indirecta a la libertad expresión el que no defina los criterios de asignación de la publicidad oficial en la Ley, pues como quedó precisado el legislador facultó a la Secretaría Administradora como órgano técnico para emitir lineamientos donde se establezcan los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, pues en todo caso esos lineamientos se deben emitir bajo las directrices establecidas en la Ley y con la finalidad de garantizar los principios que permean en el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social. Sin que sean materia de análisis en este asunto el contenido de los lineamientos emitidos por la Secretaría Administradora por no haber sido planteado dicho tema por la quejosa.
185. Finalmente, es **inoperante** el argumento relativo a que el artículo 7, párrafo segundo, de la Ley General de Comunicación Social permite la discrecionalidad al excluir de la regulación de dicha ley, los pagos que se hagan a los medios de comunicación para publicar disposiciones

⁴² *Ibíd.* Párrafos 37 a 41.

normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal; lo cual *abre la puerta al desvío de recursos de uno a otro concepto, así como a la asignación arbitraria del gasto de comunicación social*, pues la parte quejosa no expone las razones por las cuales estima inconstitucional el referido precepto sino que se limita a señalar que con la referida exclusión se abre la puerta al desvío de recursos y a la asignación arbitraria del gasto.⁴³

[...]

Notifíquese;...

⁴³ Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 121/2005 de rubro y texto siguiente: “LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, según se trate, basta con expresar la causa de pedir; sin embargo, ello no significa que los quejosos o recurrentes puedan limitarse a realizar afirmaciones sin sustento, pues a ellos corresponde exponer las razones por las cuales estiman inconstitucionales los actos reclamados. Por tanto, en virtud de que toda ley goza de la presunción de constitucionalidad que es preciso desvirtuar, en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, corresponde a quienes la impugnan, la carga de la prueba, pues sólo así es posible analizar si la ley reclamada contraviene o no la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, septiembre de 2005, página 143 y registro: 177264).