



Honorable David Kaye

Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión

Honorable Edison Lanza

Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos

Los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción de los Estados Unidos Mexicanos, nos dirigimos a Ustedes en relación a la Ley General de Comunicación Social que fue aprobada el 25 de abril por el Congreso.

El 15 de noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió el fallo al amparo en revisión 1359/2015¹ promovido por la asociación civil *Artículo 19* respecto de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como

¹ La sentencia de amparo de la SCJN puede consultarse en el siguiente link:
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf



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.

La Suprema Corte obligó al Congreso de la Unión a expedir la legislación secundaria en materia de publicidad gubernamental y comunicación social antes del 30 de abril de 2018.

Ante tal mandato, y para no caer en desacato ante la SCJN, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados expidió un pre-dictamen de ley que presentó para su aprobación en la Cámara, para su posterior envío al Senado de la República en donde fue ratificado y el 11 de mayo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación por el Presidente de la República.

La Ley de Comunicación Social fue presentado por el Partido Revolucionario Institucional, junto con los partidos de su coalición el Verde Ecologista y Nueva Alianza, dejando de lado las diversas propuestas de los demás partidos representados en la Cámara e ignorando las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil, como son *Artículo 19*, misma organización que promovió el amparo que derivó en la obligación legislativa de crear la normativa y *Fundar Centro de Análisis e Investigación*, que elaboró un estudio detallado sobre publicidad gubernamental en México, titulado: *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016.*²

Un análisis de la Ley revela los siguientes problemas:

- No establece criterios de contratación de la publicidad gubernamental, con lo que perpetúa la asignación discrecional de recursos y, con ello, la censura directa de los medios.

² Paulina Castaño, *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016*, Fundar Centro de Análisis e Investigación.
<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>



- Contrario al fin que debe perseguir, oficializa la promoción de los funcionarios públicos al reconocer que las campañas de comunicación social son aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros del Gobierno; todo esto contraviene a la propia Constitución en su artículo 134, al señalar que la propaganda no deberá implicar la promoción personalizada.
- La dependencia que dirige la política interior, Secretaría de Gobernación, será la encargada de regular la estrategia anual de comunicación social, generando el riesgo de control de la información que transmiten los medios, lo que es contrario a los *Principios de regulación de publicidad oficial y libertad de expresión de la Relatoría Especial de Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA*, que proponen la creación de organismos autónomos encargados de garantizar la transparencia e imparcialidad en las estrategias de comunicación.
- La Secretaría de Gobernación realizará el Registro Nacional de Medios de Comunicación, mediante el empleo de un criterio basado en el nivel de penetración del medio, con lo que relega a los medios de comunicación comunitarios (Radios Comunitarias).
- No establece un régimen de sanciones para los funcionarios que no observen lo determinado en la ley.
- No contiene criterios de certificación en torno a la audiencia, tiraje o tráfico que deben cumplir los medios que recibirán la publicidad gubernamental.
- La Secretaría de Gobernación o su equiparable a nivel local, será la encargada de regular las asignaciones de publicidad oficial, sin ningún criterio pre-establecido, lo que deja a los medios de comunicación a merced de la Secretaría y la relación que éstos tengan con ella, fomentando la auto-censura para poder seguir disfrutando de los convenios de publicidad gubernamental.



- No propone mecanismos para establecer un control de gastos de publicidad oficial, ni establece topes al mismo.
- La ley no cumple con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de amparo, entre los que se encuentra el que la ley garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

La Ley de Comunicación Social contraviene la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, misma que menciona en el artículo 13 lo siguiente: “La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, 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, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”³

Hay que tener claro que, como señala el mismo preámbulo de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, “cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático”. No puede haber una verdadera democracia sin libertad de expresión. y esta Ley de Comunicación Social, la pone en peligro. El control indirecto de los medios a través de la deficiente regulación de la publicidad

³ Artículo 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



gubernamental y el impacto económico que esto tiene en los medios de comunicación, tiende a beneficiar a unos cuantos y obstaculiza la pluralidad.

De acuerdo con el estudio publicado recientemente por la organización *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*⁴, entre los años de 2013 a 2016, la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto ejerció más de 36 mil 261 millones de pesos en publicidad oficial, beneficiando a algunos medios de manera discrecional. Estos concentran el 38.81 por ciento del gasto total, entre los que se encuentran Grupo Televisa (17.07%), TV Azteca (9.87%), Estudios Churubusco (3.34%), la agencia de publicidad *Starcom Worldwide* (3.15%), El Universal (2.68%) y Grupo Fórmula (2.69%).

En 2016, de los 1163 proveedores de publicidad oficial analizados por Fundar, sólo 10 concentraron el 49% del gasto, beneficiando a 2 empresas principalmente: Grupo Televisa y TV Azteca, quienes recibieron 3 mil 148 millones de pesos del total de los 10 mil 698 millones de pesos para ese rubro.

Las observaciones realizadas por ustedes derivadas de su visita conjunta a México a finales del año 2017, recomiendan lo siguiente en materia de publicidad gubernamental:

“70. Adoptar una ley general para regular la publicidad oficial para reducir la discrecionalidad de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Los recursos de la publicidad oficial deberán ser asignados de acuerdo con criterios pre-establecidos, claros, objetivos y transparentes.

⁴ Paulina Castaño, *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016*, Fundar Centro de Análisis e Investigación.
<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

71. Hacer cumplir la obligación legal de publicar proactivamente información relevante sobre los criterios de contratación, razones de asignación de presupuesto, gastos y contratos de publicidad de las entidades públicas.”⁵

Ley de Comunicación Social recientemente aprobada no incluyó criterios de transparencia, publicidad y asignación de presupuestos, con lo cual se termina perpetuando la problemática y las prácticas intimidantes del pasado, que describe el aforismo “no pago para que me golpeen”, trayendo como consecuencia el despido de periodistas críticos (tal es el caso de Carmen Aristegui⁶), la falta de pluralismo en la propiedad y la línea editorial de los medios.

Según la Encuesta Nacional 2016 sobre libertad de expresión y ejercicio del periodismo en México, elaborada por Parametría, la Universidad Iberoamericana, Freedom House México y Fundación Este País, “el 93% de los periodistas opinan que la censura es ejercida desde el interior de los medios de comunicación y un 92% opina que la censura es ejercida por elementos o agentes externos a los medios de comunicación”. Un 87% de los periodistas consultados opina que la publicidad oficial -al igual que la violencia- es una limitante para el ejercicio de la libertad de prensa en México.⁷ . Estas circunstancias, entre otras, han causado que

⁵ *Observaciones preliminares del Relatos Especial de la ONU sobre libertas de expresión y el Relatos Especial sobre libertad de expresión de la CIDH en su visita conjunta en México*, http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ES-final-version-preliminary-observations.pdf

⁶ “El caso de Carmen Aristegui es el acontecimiento de censura indirecta más emblemático de México en los últimos tiempos. En el 2015, la periodista Carmen Aristegui puso en descubierto un caso de presunta corrupción que involucraba a altas autoridades en la compra de una lujosa casa utilizada por el presidente de la República; luego de esta investigación, la periodista y su equipo fueron cesados por la empresa emisora MVS con la que mantenían un contrato, incluso cuando las mediciones indicaban que su programa tenía una alta audiencia.” De: *Situación de Derechos Humanos en México*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, México, 2016, pp. 174.

⁷ “Libertad de expresión y ejercicio del periodismo en México”, Encuesta Nacional 2016, elaborada por Parametría Investigación Estratégica Análisis de Opinión y Mercado, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Freedom House y Fundación Este País Conocimiento Útil.



México sea considerado como país “No Libre” en libertad de prensa, según la calificación de Freedom House.⁸

Por lo anteriormente expuesto, nosotros, los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción, expresamos nuestra inconformidad a través de un comunicado⁹ en el que pedimos al Congreso de la Unión detener la aprobación de la Ley al no cumplir el proceso de elaboración legislativa con los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto y considerar que el contenido del entonces proyecto de ley, no satisfacía los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que establece la Constitución, representando así un retroceso democrático para México y la falta de garantías para el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

A pesar de las críticas de la sociedad civil y las sugerencias realizadas por el *Instituto Nacional Electoral*, el *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección Datos Personales* y la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*¹⁰, la ley fue aprobada por el Congreso de la Unión, pero aún existen mecanismos jurídicos como la acción de inconstitucionalidad, y de ésta manera poder adecuar una ley que garantice la libertad de expresión a través una correcta regulación de la publicidad gubernamental.

Ahora más que nunca necesitamos de su autoridad y experiencia en la materia para solicitar atentamente a Ustedes que entablen comunicación con el gobierno mexicano para sensibilizarlo en esta materia que nos atañe a todos, a la par de mantener un diálogo con los diversos órganos constitucionales autónomos competentes en la materia, para de esa manera obtener un verdadero cambio en la

⁸ *Informe sobre Libertad de Prensa 2016*, Freedom House.

⁹ Para consultar el boletín del CPC dirigido al Congreso de la Unión, visite el siguiente enlace: <https://twitter.com/ComiteCPC/status/983486015200378880>

¹⁰ El informe de la CNDH puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>



legislación en materia de publicidad gubernamental en México, acorde con el espíritu y la letra de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tanto nosotros, miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, creado por mandato constitucional, contenido en el artículo 113 fracción II, y que comenzó sus funciones el 9 de febrero de 2017, estamos dispuestos a colaborar con esta tarea, toda vez que la legalización de la asignación discrecional de la publicidad gubernamental, en la Ley General de Comunicación Social, propicia la corrupción y atenta contra la libertad de expresión.

Agradecemos su atención a esta importante cuestión y nos ponemos a sus órdenes para proporcionarles la información adicional que requieran.

ATENTAMENTE

Mariclaire Acosta Urquidi

Presidenta del Comité de Participación Ciudadana