

## CAPÍTULO SEGUNDO

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

#### I. LA DICTADURA MEDIÁTICA

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### Artículo 66. Garantía de pluralismo político y social.

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

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

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

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

1) Únicamente en la prensa escrita y en las radios privadas la información debía ajustarse a los principios constitucionales que informan la libertad de expresión y el derecho a la información según el artículo 20 de la Constitución y garantizada mediante los instrumentos jurídicos ordinarios (derecho de rectificación, delitos de injurias y calumnias, etc.).

2) Por el contrario, en todas las radios y televisiones públicas y en las televisiones privadas, debía respetarse, además de las referidas normas constitucionales, el principio de pluralismo, mientras que a las televisiones privadas se les adicionaba el de igualdad y, a los medios públicos, el de neutralidad informativa, todos ellos garantizados por las Juntas Electorales, tanto en la información durante las elecciones como en la información de/ sobre las elecciones.<sup>63</sup>

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

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

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

---

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

los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>76</sup> El 15 de noviembre de 2017 la Suprema Corte de la Nación ordenó al Congreso, en el amparo en revisión 1359/ 2015, legislar ante la omisión del Poder Legislativo en materia de publicidad gubernamental u oficial. Estimó que ello debía hacerse antes de que concluya el último periodo de sesiones de la LXIII Legislatura. No estableció criterios específicos diferentes a los del artículo 134 constitucional sobre cuáles deberían ser los contenidos de la ley reglamentaria. Fue una resolución deferente con el legislador a quién se le reconoce el poder de configuración legislativa. En la página 58 de la resolución textualmente dice la Primera Sala de la Corte: “La presente sentencia en ningún caso supone algún pronunciamiento sobre las contrataciones que el Estado haga de espacios de publicidad con medios de comunicación específicos...” y “Ahora bien, esta Primera Sala estima importante aclarar que ni de la libertad de expresión ni de ninguna otra disposición constitucional se desprende que los medios de comunicación tengan un derecho a que se les asignen recursos estatales por difundir publicidad oficial...”.

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

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## V. CONCLUSIONES

Los medios públicos electrónicos deben ejercer su labor con neutralidad. Los medios privados deben contar con elementos tendentes a observar la equidad, la neutralidad, la igualdad, el pluralismo y la proporcionalidad en la cobertura informativa durante los procesos electorales y fuera de ellos. El principio de neutralidad no está recogido en el texto constitucional mexicano ni en las disposiciones legales, pero puede derivarse implícitamente del ordenamiento (artículos 60., 41 y 134 de la Constitución).

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

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

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

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

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

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

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

y niveles de gobierno. No puede concentrarse la publicidad oficial exclusivamente en el Poder Ejecutivo.

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