

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018  
Y 55/2018**

**PROMOVENTES: INTEGRANTES DE  
LA CÁMARA DE SENADORES DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO  
MOVIMIENTO CIUDADANO Y  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO Y SECRETARIA: VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA Y  
LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos.** Diversas personas integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Partido Político Movimiento Ciudadano y la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnaron el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I</b>	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <b>es competente</b> para resolver este asunto.	10 a 11
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	<b>Se precisan</b> las normas reclamadas.	11 a 12
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los escritos de demanda <b>son oportunos.</b>	12 a 15

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Las demandas fueron promovidas por <b>partes legitimadas</b> para ello.	15 a 25
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Se estudian las causales de improcedencia hechas valer por las partes y la que se advierte de oficio.	25 a 40
<b>VI.</b>	<b>CONSIDERACIÓN PREVIA</b>	Se <b>precisa una consideración previa</b> y necesaria antes de desarrollar el estudio de fondo.	40 a 52
<b>VII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p><b>VII.1.</b> Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo.</p> <p><b>VII.2</b> Conceptos de invalidez relacionados con lo resuelto en el Amparo en Revisión 308/2020.</p> <p><b>VII.3</b> Derecho de las audiencias.</p> <p><b>VII.4</b> Órgano autónomo para revisar que las propuestas presentadas de propaganda gubernamental.</p> <p><b>VII.5</b> Exclusión de medios comunitarios, locales, alternativos e independientes.</p> <p><b>VII.6</b> Creación del Padrón Nacional de Medios de Comunicación.</p> <p><b>VII.7</b> Mecanismos externos de control, evaluación y fiscalización.</p> <p><b>VII.8</b> Establecimiento de sanciones por incumplimiento de la Ley General.</p> <p><b>VII.9</b> Definición de mensaje extraordinario.</p> <p><b>VII.10</b> Definición de propaganda electoral.</p> <p><b>VII.11</b> Promoción de propaganda personalizada.</p> <p><b>VII.12</b> Finalidades de los tiempos oficiales.</p> <p><b>VII.13</b> Principio de equidad en la contienda en materia político-electoral.</p> <p><b>VII.14</b> Libertad de expresión y acceso a la información en materia político electoral.</p>	52 a 160
<b>VIII.</b>	<b>EFFECTOS</b>	Se precisan los <b>efectos</b> .	160
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> Son <b>parcialmente procedentes y parcialmente fundadas</b> las acciones de inconstitucionalidad 52/2018 53/2018 y 55/2018.	161 a 162

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

		<p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>sobresee</b> en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del último párrafo del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se <b>reconoce la validez</b> del procedimiento legislativo que culminó en la publicación del Decreto por el que se expidió la Ley General de Comunicación Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se <b>reconoce la validez</b> de las normas impugnadas en lo individual de la Ley General de Comunicación Social publicada mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se declara <b>fundada</b> la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio analizada en el considerando VII.2 de la presente sentencia.</p> <p><b>SEXTO.</b> Se condena al Congreso de la Unión para que, en los dos siguientes períodos ordinarios de sesiones, contados a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos, legisle para subsanar la deficiencia legislativa.</p> <p><b>SÉPTIMO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	--	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018  
Y 55/2018**

**PROMOVENTES: INTEGRANTES DE  
LA CÁMARA DE SENADORES DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO  
MOVIMIENTO CIUDADANO Y  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO Y SECRETARIA: VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA Y  
LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al [REDACTED], emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la **Acción de Inconstitucionalidad 52/2018 y sus acumuladas 53/2018 y 55/2018**, promovidas respectivamente por personas integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Partido Político Movimiento Ciudadano y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra el Decreto por el que se emite la Ley General de Comunicación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE**

1. **Presentación de las demandas.** El siete, ocho y once de junio de dos mil dieciocho, diversas personas senadoras integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión; el Partido Movimiento Ciudadano, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respectivamente, promovieron acciones de inconstitucionalidad contra el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, en el que se emitió la Ley General de Comunicación Social.

2. **Conceptos de invalidez.** En síntesis, los conceptos de invalidez expuestos por los demandantes son:

### 1. Acción de inconstitucionalidad 52/2018 (Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión)

#### **Primero. Violación al derecho a la libertad de expresión.**

La Ley General de Comunicación Social contiene diversas disposiciones que vulneran indirectamente la libertad de expresión, al permitir márgenes amplios de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial. Los artículos 4, fracción I, y 8, fracción VII, contravienen las recomendaciones del Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH, al no delimitar claramente la propaganda gubernamental y permitir la difusión de contenidos promocionales sin utilidad pública.

El artículo 14 facilita la evasión del modelo de comunicación política al excluir los informes de labores del concepto de campañas de comunicación social, permitiendo la promoción personalizada de servidores públicos. Asimismo, el artículo 18 otorga discrecionalidad en el gasto destinado a propaganda, al permitir la contratación de tiempos comerciales bajo justificaciones amplias.

Aunque los artículos 33 y 34 prevén reportes mensuales de contrataciones, omiten establecer evaluaciones sobre el impacto de las campañas. Finalmente, la ley no incorpora medidas para evitar la concentración mediática, lo que propicia la exclusión de medios y restringe la pluralidad informativa y la libertad de expresión.

#### **Segundo. Incumplimiento al mandato constitucional y a la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Ley General de Comunicación Social incumple con el mandato constitucional y con la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no desarrollar adecuadamente los principios del artículo 134 constitucional —eficacia, eficiencia, transparencia, economía, racionalidad, honradez, objetividad e imparcialidad— en el ejercicio del gasto en propaganda gubernamental, ni establecer sanciones por su violación.

Se otorgó indebidamente a la Secretaría de Gobernación el carácter de autoridad administradora, facultándola para regular el gasto y contenido de las campañas de comunicación social, controlar internamente las campañas y asignar tiempos fiscales y oficiales, lo que propicia el uso arbitrario de recursos públicos.

Además, la ley fue expedida fuera del plazo fijado por la SCJN —publicada el 11 de mayo de 2018, con entrada en vigor el 1 de enero de 2019, cuando el límite era el 30 de abril de 2018—.

Los artículos 15 a 18 carecen de criterios claros para la asignación de publicidad oficial, permitiendo la contratación discrecional de tiempos comerciales sin precisar si los gastos son ordinarios o extraordinarios. Asimismo, los artículos 18, 19 y 20 omiten fijar límites de gasto en relación con el presupuesto de los entes públicos.

Tampoco se prohíbe la promoción personalizada de servidores públicos, pues los artículos 4 y 14 permiten la difusión individualizada de sus informes y el uso de recursos públicos con fines proselitistas. Se mantiene, igualmente, un régimen de censura indirecta, al prever un padrón nacional de medios que concentran la difusión gubernamental.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Finalmente, el Congreso de la Unión concentró indebidamente en la Secretaría de Gobernación la definición, planeación, asignación y evaluación de programas de comunicación social, sin prever mecanismos externos de fiscalización. Y aunque los artículos 44 y 45 enlistan posibles infracciones, no precisan sanciones concretas, lo que debilita la rendición de cuentas y perpetúa la discrecionalidad en el uso de la publicidad oficial.

### **Tercero. Violación a la libertad de prensa e imprenta.**

La creación del **Padrón Nacional de Medios de Comunicación** restringe indirectamente la **libertad de prensa**, ya que condiciona la posibilidad de contratar con entes públicos a la inscripción previa en dicho registro.

Ello genera un efecto inhibitorio sobre la **libertad editorial**, pues los medios podrían autocensurarse para no ser excluidos. Además, se confirió a la **Secretaría de Gobernación** la facultad de expedir los lineamientos para organizar el padrón, sin definir los **parámetros objetivos** que deben regir su integración. Esta facultad discrecional permite excluir medios críticos, vulnerando la **libertad de expresión** y la **libertad de imprenta**.

### **Cuarto. Violación al derecho de las audiencias**

La ley no precisa qué debe entenderse por **propaganda gubernamental** ni establece mecanismos que aseguren que ésta sea **imparcial, democrática y equitativa**, afectando el **derecho de las audiencias** a recibir información plural y objetiva. La contratación de publicidad comercial por los entes públicos propicia **sesgos informativos** y fomenta la **autocensura** de los comunicadores.

Tampoco se prevén mecanismos que permitan al público **distinguir entre mensajes oficiales y comerciales**, ni criterios claros para la **selección de medios** que difundan la publicidad gubernamental, lo cual compromete la transparencia y veracidad del discurso estatal.

**Quinto. Violación a la libertad de expresión y a los estándares internacionales**  
Al otorgarse a la **Secretaría de Gobernación** el carácter de autoridad administradora, se le faculta para controlar la **planeación, compra y distribución** de la propaganda gubernamental sin intervención de órganos independientes o de la sociedad civil, contraviniendo los **principios internacionales sobre publicidad oficial y del artículo 134** constitucional.

La ley debió prever la creación de un **órgano autónomo y técnico** encargado de verificar el cumplimiento de los principios de **eficiencia, transparencia y honradez**, garantizando la supervisión imparcial de la pauta estatal.

Asimismo, se omite regular la situación de los **medios sociales o comunitarios**, pese a su relevancia en la pluralidad informativa. La ley es **incongruente**, pues mientras el artículo 4 define las campañas de comunicación como difusión de acciones de gobierno, el artículo 14 excluye los informes de labores de dicha categoría, lo que permite su **uso con fines propagandísticos**.

En suma, no se establecen **criterios objetivos ni transparentes** para definir la publicidad oficial ni para la asignación de recursos, propiciando discrecionalidad y violaciones a la libertad de expresión.

### **Sexto. Violaciones al proceso legislativo**

El proceso de aprobación de la ley se llevó a cabo **sin respetar los principios democráticos del debate parlamentario** ni el derecho de participación de la totalidad de fuerzas políticas.

La **Mesa Directiva del Senado** emitió el 24 de abril de 2018 un acuerdo sin fundamento que modificó arbitrariamente los plazos del procedimiento legislativo, otorgando a su presidente la facultad de someter el dictamen directamente al Pleno

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

sin pasar por comisiones, lo que imposibilitó el cumplimiento material de los tiempos de dictaminación. Aunque se invocó el cumplimiento de una sentencia de la SCJN, ello **no justifica la aprobación de un decreto sin dictamen previo**, desconocido por la mayoría de legisladores y sin participación de organizaciones civiles.

Se vulneraron los artículos **193 del Reglamento del Senado** y los principios de **publicidad y deliberación**, pues el dictamen se publicó en la Gaceta apenas unas horas antes de su discusión, impidiendo el estudio y debate del contenido.

El **Pleno votó una minuta no dictaminada por comisiones**, omitiendo las modificaciones propuestas. Además, los oficios oficiales evidencian que las comisiones apenas informaron sus votaciones el mismo día de la aprobación. La **Cámara de Diputados** tampoco agotó el análisis de las iniciativas ni atendió las observaciones internacionales, por lo que el proceso legislativo careció de **libertad, igualdad e información suficiente**, viciando la validez del decreto.

### 2. Acción de inconstitucionalidad 53/2018 (Movimiento Ciudadano)

#### **Primero. Violaciones al procedimiento legislativo.**

El procedimiento seguido para su aprobación incumplió los artículos 192 y 193 del Reglamento del Senado, ya que el dictamen fue enviado y sometido a votación el mismo día, sin contar con un dictamen previo de las comisiones dictaminadoras. Ello impidió un debate parlamentario real e informado, vulnerando el principio democrático y la deliberación plural.

Además, no se justificó la supuesta urgencia legislativa, a pesar de haberse contado con dos periodos ordinarios para tramitar la norma conforme a las formalidades parlamentarias.

El dictamen carece de fundamentación, pues no analizó ni valoró de forma integral las distintas iniciativas ni explicó cuáles fueron aprobadas o desechadas ni las razones para hacerlo. Tampoco expuso motivación suficiente, limitándose a describir antecedentes y generalidades sin justificar cómo la ley garantiza los principios del artículo 134 constitucional.

Asimismo, incumple con el test de proporcionalidad jurisprudencial, ya que: (i) no justificó el impacto de la comunicación social en los derechos humanos, (ii) no acreditó la idoneidad ni la necesidad de la ley, reduciéndola a llenar un “vacío normativo”, (iii) no consideró alternativas normativas que mejor protegieran los derechos a la información y a la libertad de expresión y (iv) no demostró que la regulación legislativa fuera la opción menos restrictiva para tales derechos.

#### **Segundo. Violación al principio de progresividad.**

La ley reproduce elementos de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social 2018, en lugar de fortalecer la protección de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, incumpliendo el deber de mejorar progresivamente los estándares de transparencia y control en la propaganda gubernamental.

#### **Tercero. Violación a los principios de legalidad, honradez y economía**

Los artículos 14 y 20 evaden la restricción constitucional que prohíbe la promoción personalizada de servidores públicos, al establecer que los informes de labores y su difusión no constituyen comunicación social, vaciando de contenido el artículo 134.

Los artículos 15 y 17 amplían indebidamente los fines de la propaganda al incluir la finalidad “cultural” sin controles presupuestarios, vulnerando el principio de honradez. Por su parte, el artículo 18 contraviene el principio de economía, al permitir gasto innecesario para contratar tiempos comerciales sin establecer límites, topes o montos máximos, fomentando el uso discrecional del presupuesto

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

público.

### **Cuarto. Violación al principio de rendición de cuentas**

Al atribuir a la Secretaría de Gobernación la administración y control del gasto en comunicación social, la ley impide determinar con claridad la responsabilidad individual de los servidores públicos, debilitando los mecanismos de control previstos en el artículo 108 constitucional y reduciendo la transparencia en el manejo de recursos públicos.

### **Quinto. Violación a la equidad en la contienda y al buen uso del gasto público**

La norma favorece la proyección política indebida del gobierno y de una fuerza partidista al permitir la difusión de informes de labores fuera de periodos electorales y concentrar en la Secretaría de Gobernación la emisión de lineamientos que influyen en la pauta comunicacional del Estado.

La ausencia de controles presupuestales y límites al gasto posibilita el uso de recursos con fines electorales, vulnerando la equidad en la contienda política y la neutralidad del Estado. Aunado a ello, la ley carece de mecanismos de fiscalización externa y sanciones, afectando el principio de rendición de cuentas efectiva.

### **Sexto. Violación al derecho a la libertad de expresión y de información**

La ley permite la asignación arbitraria y discrecional de publicidad oficial, lo que propicia censura indirecta, premiando a los medios afines al gobierno y castigando a los críticos. Esta práctica afecta la pluralidad informativa y la libertad de prensa.

Además, vulnera los derechos de libertad de expresión y acceso a la información político-electoral, al no garantizar la neutralidad estatal ni condiciones de igualdad en la distribución de recursos de comunicación social, impidiendo que todas las voces sociales sean escuchadas en condiciones equitativas.

## **3. Acción de inconstitucionalidad 55/2018 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)**

### **Primero. Transgresión a los derechos de libertad de expresión, información y seguridad jurídica**

La ley impugnada contraviene los derechos de libertad de expresión en su dimensión colectiva y de acceso a la información, así como los principios de legalidad, seguridad jurídica, reserva de ley y subordinación jerárquica, al no establecer reglas claras y transparentes para la asignación del gasto en comunicación social conforme a los criterios del artículo 134 constitucional.

El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa parcial, pues emitió una norma que no regula correctamente la publicidad oficial, delegando a fuentes infralegales la definición de criterios para la selección de medios. Los artículos 5°, último párrafo; 20; 27; 29, segundo párrafo; 35; 37 y segundo transitorio otorgan facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, permitiendo que establezca lineamientos sobre la asignación de publicidad y el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, sin prever límites ni bases legales mínimas.

La falta de topes presupuestales definidos, delegados al Presupuesto de Egresos, vulnera la certeza y legitimidad del sistema, y permite la asignación arbitraria y discriminatoria de recursos, en contravención del artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al posibilitar presiones o recompensas a los medios según sus líneas editoriales. Esta discrecionalidad genera un efecto disuasivo que afecta el libre ejercicio de la libertad de expresión y la independencia informativa.

### **Segundo. Exclusión injustificada de medios comunitarios**

El artículo 4°, fracción VI, al definir como medios de comunicación “los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos”, vulnera el derecho

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

a la libertad de expresión y el acceso plural a la información, pues excluye injustificadamente a los medios comunitarios, independientes y locales que carecen de alcance masivo.

Esta definición introduce una distinción económica y técnica carente de justificación constitucional, que impide la participación equitativa de estos medios en los procesos de contratación, afectando la diversidad de voces y el pluralismo informativo garantizados en el sistema interamericano de derechos humanos.

### **Tercero. Delegación indebida y violación a los principios de legalidad y reserva de ley**

Los artículos 35, 37 y segundo transitorio transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley, al no prever los requisitos ni procedimientos para la inscripción y permanencia de los medios en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, delegando dicha función a la Secretaría de Gobernación mediante la emisión de lineamientos administrativos.

Esta delegación desnaturaliza la función legislativa y permite un control político sobre la prensa, ya que la inscripción previa en el padrón se convierte en un requisito restrictivo para contratar con el Estado, configurando un medio indirecto de censura y presión sobre los medios de comunicación.

En lugar de transparentar los procesos de contratación, el padrón se convierte en un instrumento de condicionamiento y control, contrario a los principios internacionales sobre libertad de expresión, igualdad y pluralidad informativa.

3. **Registro de los expedientes y turno de los asuntos.** Por acuerdos de siete, once y doce de junio de dos mil dieciocho, el entonces Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó el registro de las Acciones de Inconstitucionalidad 52/2018, 53/2018 y 55/2018; así su acumulación y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor.
4. **Admisión y trámite.** El dieciocho de junio de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor admitió las referidas acciones de inconstitucionalidad; negó la suspensión solicitada en la demanda de la Acción de Inconstitucionalidad 52/2018; dio vista al Congreso de la Unión como emisor de las disposiciones impugnadas y al Poder Ejecutivo en su carácter de promulgador para que rindieran sus informes respectivos. Igualmente, a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y requirió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión.
5. **Informes de las autoridades.** Tales autoridades rindieron sus informes respectivos, en los cuales, en resumen, expusieron lo siguiente.

### **1. Poder Ejecutivo Federal**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

### **Causas de improcedencia**

a) Se actualiza la causa prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, porque Movimiento Ciudadano carece de legitimación activa. La Ley General de Comunicación Social (LGCS) no pertenece a la materia electoral, ya que sus disposiciones —incluido el Capítulo IV— no regulan ni inciden en los procesos electorales, sino que únicamente establecen directrices sobre la difusión y suspensión de campañas durante ellos.

b) También se actualiza la causa del artículo 19, fracción VIII, de la misma ley, al ser improcedente la acción de inconstitucionalidad para reclamar el incumplimiento de una sentencia de amparo.

### **Consideraciones sobre los conceptos de invalidez**

a) El Congreso actuó conforme a los principios de legalidad, honradez, eficacia, economía y transparencia: Las campañas y tiempos oficiales están sujetos al Presupuesto de Egresos de la Federación. Solo pueden destinarse recursos a tiempos comerciales cuando no haya tiempos oficiales disponibles. Se prohíben mensajes personalizados, discriminatorios o que inciten a la violencia.

Los programas anuales deben ser evaluados por la Secretaría administradora, y el gasto busca informar con transparencia. Las contrataciones deben seguir la Ley de Adquisiciones y se publican montos, medios y contratos (art. 40).

El control presupuestal se rige por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

b) Aunque la ley no define “propaganda”, sus artículos 8 y 9 protegen a las audiencias, especialmente a grupos vulnerables. La Secretaría de Gobernación verifica la veracidad de las campañas y sanciona infracciones (art. 44).

c) La facultad otorgada a la SEGOB tiene sustento legal en diversas leyes orgánicas y reglamentarias. La creación del padrón y los lineamientos no implican exclusión arbitraria de medios.

d) La ley sí prevé infracciones y procedimientos, aplicando supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo, la LGRA y la Ley de Fiscalización.

e) El artículo 14 es consistente con el artículo 242.5 de la LGIPE, que permite informes anuales con límites temporales y geográficos estrictos, sin fines electorales.

f) El Padrón Nacional de Medios promueve igualdad y transparencia. La redistribución de tiempos fiscales no implica concentración de gasto.

g) Las recomendaciones del Relator de la CIDH no son vinculantes, por lo que no determinan la inconstitucionalidad.

h) El Congreso cumplió el mandato de la Primera Sala al aprobar la ley el 25 de abril de 2018, antes del 30 de abril.

i) Se cumplieron las formalidades esenciales: participaron todas las fuerzas políticas, se alcanzó quórum (108 senadores), y la ley fue aprobada con 60 votos a favor. Los supuestos vicios no trascienden al contenido de la norma.

## **2. Cámara de Diputados**

### **Causas de improcedencia**

a) Procede el sobreseimiento, pues la acción de inconstitucionalidad no es idónea para impugnar omisiones legislativas (AI 7/2003 y RR 34/2001). b) La sentencia no puede ordenar legislar en sentido determinado, por lo que la acción carece de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

objeto. c) La ley no es materia electoral, según lo establecido en el amparo 1359/2015. d) Se impugnan actos no definitivos del proceso legislativo (CC 64/2002).

### **Consideraciones sobre los conceptos de invalidez**

a) El proceso de aprobación cumplió con los artículos 71 y 72 constitucionales y con la Ley Orgánica del Congreso. La LGCS no restringe la libertad de expresión, sino que garantiza un gasto conforme a los principios del artículo 134. El alegado efecto intimidatorio carece de sustento, pues el gasto publicitario es federalizado y supervisado por el IFT. Los artículos 4, 8 y 14 son constitucionales: aseguran transparencia, delegan la evaluación de utilidad a los órganos administrativos y permiten los informes de labores conforme a la ley.

### **3. Cámara de Senadores**

a) El marco regulatorio no genera discrecionalidad porque: Los recursos están etiquetados en los presupuestos. Solo pueden destinarse a comunicación social. No pueden rebasar topes presupuestales. Las campañas deben ser aprobadas por la Secretaría.

Las contrataciones siguen las leyes de adquisiciones. El Padrón Nacional y el sistema de informes periódicos garantizan transparencia y fiscalización. La reserva de ley del artículo 134 es relativa, lo que permite desarrollo reglamentario.

b) Se respetó la participación de todas las fuerzas políticas; el dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado y votado conforme al acuerdo del 24 de abril de 2018. Aunque existieron observaciones, no fueron determinantes para la validez.

c) La ley no vulnera el principio de progresividad: subsana la omisión previa y es ley general que regula a todos los entes públicos. Establece controles claros: techos presupuestales, programas aprobados, requisitos de contratación y cinco informes de transparencia. El régimen sancionador se apoya en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal Federal.

c) La ley delimita el contenido de los programas sociales, permite la verificación administrativa y mantiene mecanismos de control y sanción. Los artículos 15 a 18 contienen criterios objetivos para la asignación de publicidad y el uso excepcional de tiempos comerciales, garantizando el uso racional del gasto público.

**6. Opinión de la Sala Superior.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión correspondiente, en la que precisó:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup> expuso que el Partido político Movimiento Ciudadano únicamente contaba con legitimación para combatir la inconstitucionalidad de los artículos 14, 15 y 17 de la Ley General de Comunicación Social, en tanto solamente esas disposiciones normativas tienen incidencia en la materia electoral, los cuales desde su perspectiva son constitucionales.

**7. Opinión de la entonces Procuraduría General de la República.** La entonces Procuraduría General de la República, por oficio 289/2018<sup>2</sup> recibido el 16 de agosto de 2018, formuló opinión en la que calificó de

---

<sup>1</sup> Fojas 1277 a 1289 del tomo I del expediente.

<sup>2</sup> Fojas 2312 a 2430 del tomo III del expediente.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

infundados e inoperantes los conceptos de validez hechos valer por los demandantes.

8. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.
9. **Retorno.** Por acuerdo Presidencial del cuatro de enero de dos mil veintidós, el presente asunto se retornó a la Ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.
10. **Retiro del proyecto y entrega de nuevo proyecto en la Secretaría General de Acuerdos.** El **dos de febrero de dos mil veintitrés**, mediante el oficio número SGA/FAOT/077/2023, se notificó el retiro del proyecto de la lista oficial, a fin de ajustar las causas de improcedencia derivadas de la reforma a la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós. Posteriormente, el **cuatro de mayo de dos mil veintitrés**, la Ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf entregó un nuevo proyecto de resolución a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
11. **Solicitud del Poder Ejecutivo Federal.** En sesión privada del **cuatro de mayo de dos mil veintitrés**, el Pleno determinó que no era factible atender la solicitud formulada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, derivada de la **Consulta a Trámite 2/2023**, en el sentido de que la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, fueran listadas conjuntamente con las diversas **29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**.
12. Lo anterior, al considerar que “la resolución previa de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023 no provocará el dictado de sentencias contradictorias ni, menos aún, afectará a los principios de certeza y seguridad jurídica, dado que en dichos asuntos se impugnan diversos procedimientos legislativos”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

13. **Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de mayo de dos mil veintitrés, determinó por mayoría de nueve votos,<sup>3</sup> declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

**I. COMPETENCIA**

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal,<sup>4</sup> 1o., de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro,<sup>6</sup> en relación con el acuerdo Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 2/2025 (12a.), de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros

---

<sup>3</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos, con voto en contra de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf quienes anunciaron sendos votos particulares.

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; [...]"

<sup>5</sup> **Ley Reglamentaria de la materia:**

**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles

<sup>6</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:**

**Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada [...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

órganos jurisdiccionales federales; toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de una norma de carácter general.

**II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA**

15. En términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> esta Suprema Corte advierte que, en sus escritos de demanda, las tres partes accionantes señalaron como normas impugnadas **la totalidad del Decreto por el que se crea y emite la Ley General de Comunicación Social, Ley Reglamentaria del Octavo Párrafo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Lo anterior, toda vez que consideran que, en el procedimiento legislativo, se dieron violaciones con potencial invalidante.
16. De manera destacada, la minoría legislativa, el partido político y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, impugnan las siguientes normas, por su deficiente regulación o por vicios propios.

Accionante	Norma impugnada
Minoría de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.	<b>1.</b> Artículos 4, fracción I; 8, fracción VII; 14; 18; 33 y 34 de la Ley General de Comunicación Social (primer concepto de invalidez). <b>2.</b> Artículos 35, 36 y 37 de la Ley General de Comunicación Social (tercer concepto de invalidez). <b>3.</b> Artículos 14, 17, 18, 19, 20, 22, 38, 39, 44 y 45 de la Ley General de Comunicación Social (quinto).
Partido Político Movimiento Ciudadano	<b>1.</b> Artículos 14, 15, 17, 18 y 20 de la Ley General de Comunicación Social (cuarto concepto de invalidez). <b>2.</b> Artículos 4 fracciones VI, VII, XIII, 18 y 19 de la Ley General de Comunicación Social (séptimo concepto de invalidez)
Comisión Nacional de Derechos Humanos	<b>1.</b> Artículos 4, fracción VI de la Ley General de Comunicación Social (segundo concepto de invalidez). <b>2.</b> Artículos 35; 37; y segundo transitorio, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social (tercer concepto de invalidez).

<sup>7</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. [...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

17. De lo anterior, este Alto Tribunal tiene como normas impugnadas: **(i)** la totalidad del Decreto impugnado; y **(ii)** de manera destacada los artículos 4, fracciones I, VI, VII y XIII; 8, fracción VII; 14, 15, 17, 18; 19, 20, 22, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 44, 45, y segundo transitorio, párrafo segundo; **(iii)** diversas omisiones legislativas relativas.

**III. OPORTUNIDAD**

18. La Ley General de Comunicación Social presenta una particularidad, pues las normas que la integran tienen una naturaleza híbrida. Se trata de preceptos que no se ubican en una única materia de regulación, sino que inciden simultáneamente en diversos ámbitos de la vida pública del país.<sup>8</sup>
19. En la **Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**,<sup>9</sup> así como en la **Acción de Inconstitucionalidad 138/2023**,<sup>10</sup> este Alto Tribunal sostuvo que el decreto ahí impugnado tenía un contenido **bidimensional**. Se destacó que dicho contenido se conformaba, por un lado, por normas eminentemente electorales y de participación política y, por el otro, por disposiciones relativas a derechos humanos genéricos, derechos culturales y derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
20. En razón de ello, se determinó que, al formar parte de un sistema normativo

---

<sup>8</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 127/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés; Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 129/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés. Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, siete de diciembre de dos mil veintitrés.

<sup>9</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

<sup>10</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, siete de diciembre de dos mil veintitrés.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

indisoluble e interconectado, no era posible segmentar las normas ni distinguir porciones normativas para analizarlas individualmente. Ello resultaba aún más claro porque los conceptos de invalidez planteados buscaban la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

21. En esa misma línea, la extinta Segunda Sala de esta Suprema Corte reconoció que algunas normas jurídicas —particularmente las contenidas en el decreto impugnado— tienen una naturaleza **bifronte** o incluso **multifronte**.<sup>11</sup>
22. Esta singularidad provoca que una norma jurídica pueda desplegar múltiples aristas y, con ello, incidir de diferentes formas en el mundo fáctico. El carácter bifronte o multifronte genera que las normas tengan efectos en distintas dimensiones materiales del Derecho y que, en consecuencia, puedan ser impugnadas y analizadas desde diversas perspectivas mediante distintos medios de control.
23. Por ello, para determinar el ámbito material de una norma es insuficiente atender a su nomenclatura o título, pues esa denominación no siempre define, por sí sola, su auténtica materia o alcance.
24. En consecuencia, reconociendo que las normas jurídicas pueden incidir en distintas de materias, al momento de analizar la admisión de un medio de control debe atenderse su contenido material y, especialmente, al ámbito de los conceptos de invalidez formulados. Esto permite que una misma disposición sea impugnada desde diversas vertientes, como la electoral, la competencial o la derechos humanos, según corresponda al legitimado que acude al medio de control.

---

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 127/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés; Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 129/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés..

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

25. En lo que concierne al cómputo de la oportunidad, el artículo 60<sup>12</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que: **(i)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general en el medio oficial correspondiente; **(ii)** los días inhábiles no deben excluirse, salvo el último día del término fuese inhábil, en cuyo caso la demanda podrá presentarse al día hábil siguiente; y **(iii)** cuando se trate de asuntos en materia electoral, todos los días son hábiles.
26. Cuando este Tribunal ha analizado la oportunidad de demandas en las que se impugnan normas multifrente y concurren distintos accionantes —por ejemplo, un partido político y un organismo de derechos humanos—, el cómputo de oportunidad puede diferenciarse..
27. Así ocurrió en la **Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 116/2019**. Para el partido político accionante se aplicó la regla electoral de días hábiles continuos; en contraste, para la Comisión Nacional de Derechos Humanos se consideró que, al haber concluido el plazo en día inhábil, la demanda podía presentarse al día hábil siguiente. En ambos casos, se reconoció la oportunidad de las demandas. En consecuencia, es factible establecer plazos diferenciados en supuestos con estas características.
28. En el caso concreto, el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.<sup>13</sup> El plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el doce de mayo de dos mil dieciocho y concluyó el domingo diez de junio siguiente.

---

<sup>12</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

<sup>13</sup> Foja 826 del expediente y subsecuentes.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

29. La demanda suscrita por los senadores de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión fue presentada el siete de junio de dos mil dieciocho, y<sup>14</sup> la del Partido Político Movimiento Ciudadano el ocho de junio inmediato.<sup>15</sup> Por tanto, ambas presentaciones son oportunas.
30. La demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se presentó el once de junio de dos mil dieciocho,<sup>16</sup> un día después del vencimiento del plazo. No obstante, dada la naturaleza híbrida —bifrontes y multifrontes— de las normas del Decreto impugnado, este Alto Tribunal estima aplicable la regla del artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia consistente en que, si el último día del plazo es inhábil, la demanda puede presentarse al día hábil siguiente.
31. En virtud de que el último día del plazo fue domingo diez de junio de dos mil dieciocho, la presentación realizada al día siguiente también es oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

32. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad.

#### IV.1 Minoría de las y los integrantes del Senado de la República

33. El inciso b) de la citada fracción, en relación con el artículo 62 de la Ley Reglamentaria,<sup>17</sup> prevé que este medio de control puede ser promovido por, al menos, el treinta y tres (33%) de las y los integrantes del Senado de la República, cuando se impugnen leyes federales o tratados internacionales.
34. En el presente caso, la demanda identificada con el número **52/2018** fue suscrita por cincuenta y dos senadoras y senadores integrantes de la

---

<sup>14</sup> Foja 154 vuelta del expediente.

<sup>15</sup> Foja 719 vuelta del expediente.

<sup>16</sup> Foja 1146 vuelta del expediente.

<sup>17</sup> **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Sexagésima Tercera Legislatura,<sup>18</sup> quienes acreditaron su carácter mediante constancias de mayoría y representación proporcional certificadas por el Secretario de la Mesa Directiva.<sup>19</sup>

35. El artículo 56 de la Constitución General<sup>20</sup> establece que el Senado de la República se compone por ciento veintiocho integrantes. En consecuencia, las cincuenta y dos personas legisladoras que suscriben la demanda representan el cuarenta punto seis por ciento (40.6%) del total, superando con holgura el umbral del treinta y tres por ciento (33%) requerido para la procedencia de la acción.
36. Por tanto, la minoría legislativa accionante cuenta con legitimación para promover la Acción de Inconstitucionalidad 52/2018.

### IV.2 Partido Político Movimiento Ciudadano

37. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

---

<sup>18</sup>(1) Ernesto Ruffo Appel, (2) Sylvia Leticia Martínez Elizondo, (3) Manuel Bartlett Díaz, (4) María Marcela Torres Peimbert, (5) Ma. Del Pilar Ortega Martínez, (6) Héctor David Flores Ávalos, (7) Jorge Luis Preciado Rodríguez, (8) María del Rosario Guzmán Avilés, (9) Sandra Luz García Guajardo, (10) Andrea García García, (11) Laura Guadalupe Herrera Guajardo, (12) Francisco Salvador López Brito, (13) Víctor Hermosillo y Celada, (14) Angélica de la Peña Gómez, (15) Luis Sánchez Jiménez, (16) Daniel Gabriel Ávila Ruiz, (17) Elva Martha González Pérez, (18) Juan Carlos Romero Hicks, (19) Martha Angélica Tagle Martínez, (20) Marco Antonio Blásquez Salinas, (21) María de los Dolores Padierna Luna, (22) Félix Benjamín Hernández Ruiz, (23) Eduardo Ernesto Carrasco Zanini Castillo, (24) Juan Alejandro Fernández Sánchez Navarro, (25) José de Jesús Santana García, (26) Iris Vianey Mendoza Mendoza, (27) Alejandra Roldán Benitez, (28) Isidro Pedraza Chávez, (29) Ana Gabriela Guevara Espinoza, (30) Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, (31) Manuel Cárdenas Fonseca, (32) Fernando Torres Graciano, (33) Adriana Loaiza Garzón, (34) Raúl García Guzmán, (35) Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, (36) Marlon Berlanga Sánchez, (37) David Monreal Ávila, (38) Luz María Beristain Navarrete, (39) Sonia Rocha Acosta, (40) Miguel Enrique Lucia Espejo, (41) Fernando Enrique Mayans Canabal, (42) María del Carmen Ojesto Martínez Porcayo, (43) Luis Humberto Fernández Fuentes, (44) Froilan Esquinca Cano, (45) Martha Palafox Gutiérrez, (46) Mario Delgado Carrillo, (47) Martha Elena García Gómez, (48) Carlos Manuel Merino Campos, (49) Laura Angélica Rojas Hernández, (50) Miguel Ángel Chico Herrera, (51) Rosa Adriana Díaz Lizama y (52) Adriana Dávila Fernández.

<sup>19</sup> Constancias que obran de la foja 156 a la 504 del expediente.

<sup>20</sup> Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;** y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...]

**Artículo 62.** [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los **partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales**, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

38. De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Nacional Electoral o ante una entidad federativa, por conducto de sus dirigencias respectivas, pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales. Para ello deben satisfacerse los siguientes requisitos:

- Contar con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- Que la acción se promueva por conducto de su dirigencia —nacional o local, según corresponda— y que quienes suscriban cuenten con facultades para ello.
- Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral: en el caso de los partidos políticos nacionales, leyes electorales federales o locales; en el caso de partidos políticos locales, únicamente leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

39. Respecto a la **Acción de Inconstitucionalidad 53/2018**, promovida por el Partido político Movimiento Ciudadano de las constancias de autos se advierte que dicha organización cuenta con legitimación para presentar la demanda.

40. Lo anterior, porque el escrito fue firmado por Dante Alfonso Delgado

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Rannauro, Jorge Álvarez Maynez, Alejandro Chanona Burguete, Janet Jiménez Solano, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Martha Angélica Tagle Martínez, Juan Ignacio Samperio Montaña y Christian Walton Álvarez, en su carácter de Coordinador e integrantes, así como Pilar Lozano Mac Donald, Secretaria General de Acuerdos, todos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.<sup>21</sup>

41. Las personas firmantes cuentan con las atribuciones con las que se ostentan<sup>22</sup> y la organización en cuyo nombre promovieron la acción se encuentra registrada como partido político nacional.<sup>23</sup>
42. En cuanto a la naturaleza de las normas controvertidas, el Poder Ejecutivo Federal, a través de su Consejería Jurídica, y la Cámara de Diputados sostienen que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria.<sup>24</sup>
43. Lo anterior, porque a su juicio no se está ante disposiciones de carácter electoral. Argumentan que, aunque algunas normas de la Ley General de Comunicación Social hacen referencia a procesos electorales, ello se limita a señalar que la propaganda electoral se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia.
44. Sostienen que la Ley no regula el acceso de los partidos políticos a tiempos

---

<sup>21</sup> Fojas 718 y 719 del expediente.

<sup>22</sup> Las atribuciones de la Comisión Operativa Nacional se encuentran en los artículos 20, numerales 1 y 2, inciso o), y 21, numeral 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano (fojas 795 a 797). Las personas son integrantes de la Comisión Operativa Nacional (foja 721).

<sup>23</sup> Registro ante el Instituto Nacional Electoral (foja 167).g

<sup>24</sup> Artículo **vigente al momento de presentar el informe.**

**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

**Artículo 62.** [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

Cabe destacar que, en lo que respecta al artículo 19, actualmente la entonces fracción VIII, se encuentra en la diversa fracción IX.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

en radio y televisión y que, por ende, no incide en los procesos electorales, por lo que sería improcedente la acción promovida por Movimiento Ciudadano.

45. En su informe, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso que el Partido Político Movimiento Ciudadano únicamente estaría legitimado para impugnar los artículos 14, 15 y 17 de la Ley General de Comunicación Social, por ser —a su juicio— las únicas disposiciones con incidencia electoral, las cuales además estimó constitucionales.
46. Este Alto Tribunal considera que **debe desestimarse** la causa de improcedencia planteada tanto por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal como por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
47. Como ya se explicó en el apartado “**III. Oportunidad**”, las normas de la Ley General de Comunicación Social son de naturaleza híbrida.
48. En relación con su dimensión electoral, debe recordarse que el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional no supedita la legitimación de los partidos políticos a que las normas **les afecten directamente**. Congruente con el carácter abstracto de este medio de control, únicamente delimita el ámbito material según el tipo de partido político: nacionales o locales, y la naturaleza electoral de la norma federal o local impugnada.
49. Desde la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, la Constitución dejó de utilizar la expresión “normas que se refieran a la materia electoral” y pasó a reconocer la facultad de impugnar “normas de carácter general”, precisando en el inciso f) el concepto de “leyes electorales federales o locales”. Se trata, por tanto, de una legitimación más amplia dentro de su campo material.<sup>25</sup>
50. En ese sentido, uno de los objetivos de la Ley General de Comunicación Social es establecer normas a las que “deberán sujetarse los Entes Públicos

---

<sup>25</sup> El inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional fue reformado el 10 de febrero de 2014, solamente para modificar la referencia al “Instituto Federal Electoral” por el “Instituto Nacional Electoral”. Posteriormente, se modificó el 29 de enero de 2016 para sustituir la referencia a “Estados” por “entidades federativas”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

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”.<sup>26</sup>

51. Asimismo, en el ejercicio del gasto público en comunicación social, la Ley establece principios rectores como los de “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”.<sup>27</sup>
52. La Ley prevé, además, la aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>28</sup> y establece que las campañas de comunicación social deberán cumplir con las obligaciones en materia electoral que establezca la legislación aplicable.<sup>29</sup>
53. Incorpora también la prohibición de que los informes anuales de labores o gestión de las personas servidoras públicas tengan fines electorales o se difundan dentro de periodos de campaña.<sup>30</sup>
54. Dispone que la Secretaría de Gobernación administrará los tiempos de Estado y fiscales, salvo los tiempos oficiales cuya administración corresponda al Instituto Nacional Electoral.<sup>31</sup>
55. El Capítulo IV, denominado “De la Difusión de la Comunicación Social durante los Procesos Electorales”, fija pautas específicas para la suspensión de campañas de comunicación social en los medios.<sup>32</sup>
56. Si bien algunas disposiciones de la Ley General establecen que “la propaganda electoral se sujetará a las disposiciones legales y normativas en materia electoral, por lo que su revisión y fiscalización no se sujeta a la

---

<sup>26</sup> Artículo 2 de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>27</sup> Artículo 5, inciso f) de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>28</sup> Artículo 6 de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>29</sup> Artículo 8, fracción IV de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>30</sup> Artículo 14, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>31</sup> Artículo 17 de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>32</sup> Artículo 21 de la Ley General de Comunicación Social.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

presente Ley”,<sup>33</sup> ello no puede interpretarse como una cláusula que confirme que la Ley no regula la materia electoral. Por el contrario, la existencia de esa prohibición confirma que la Ley incide en dicha materia.

57. En consecuencia, este Alto Tribunal concluye que la Ley General de Comunicación Social regula diversas aristas de la materia electoral, de forma congruente con su naturaleza bifronte o multifronte.
58. Asimismo, este Tribunal ha reconocido implícitamente esta naturaleza multidimensional.
59. Al resolver el **Amparo en Revisión 1359/2015**, al analizar las causales de improcedencia planteadas, se concluyó que la omisión legislativa absoluta respecto de la Ley General señalada como acto reclamado no pertenecía a la materia electoral.<sup>34</sup> Y, en contraste, en la **Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**,<sup>35</sup> donde se impugnaron diversas reformas a la misma Ley, se le dio tratamiento de norma electoral.
60. Estas conclusiones no son contradictorias, sino complementarias, y reflejan la complejidad normativa de esta Ley General.
61. En el amparo aludido, el análisis se centró en la naturaleza del mandato constitucional ante la **inexistencia de normas concretas** que permitieran determinar materialidad; en cambio, en el presente caso existen disposiciones plenamente vigentes que sí inciden en materia electoral.
62. La otrora Primera Sala concluyó que “ni el párrafo octavo del artículo 134 constitucional ni el artículo tercero transitorio del decreto de 10 de febrero de 2014 versan sobre temas propios de la *materia electoral*, tales como la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos,

---

<sup>33</sup> Artículo 13 de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>34</sup> Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quince de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, ocho de mayo de dos mil veintitrés.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

control, vigilancia, acceso a medios de comunicación; normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral o normas relacionadas con el proceso electoral”.

63. En consecuencia, ese pronunciamiento no limitaba la libertad configurativa del Congreso al emitir la legislación marco. El hecho de que no se hubiera acreditado una causa de improcedencia por omisión no afecta la calificación actual sobre normas que sí regulan aspectos directa o indirectamente vinculados con la materia electoral.
64. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2025 (11a.) de la extinta Segunda Sala, de rubro: **“OMISIÓN DE REGULAR LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO PARA LA PERSONA TITULAR DEL EJECUTIVO LOCAL. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO”**.<sup>36</sup>
65. Como se ha precisado, las normas del Decreto impugnado tienen naturaleza híbrida. Por ello, debe considerarse que el partido político accionante cuenta con la legitimación necesaria en términos del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional

### **IV.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos**

66. Conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, y 15, fracciones I y XI, de su Ley Orgánica,<sup>37</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación constitucional expresa para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o locales, así como contra tratados internacionales, cuando estime que vulneran derechos humanos.

---

<sup>36</sup> Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2025 (11a.) de la extinta Segunda Sala, de rubro: **“OMISIÓN DE REGULAR LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO PARA LA PERSONA TITULAR DEL EJECUTIVO LOCAL. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO”**.

<sup>37</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

67. La **Acción de Inconstitucionalidad 51/2018** suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente en funciones al momento de la presentación, acreditado mediante copia certificada de su nombramiento.<sup>38</sup>
68. De su demanda se advierte que los conceptos de invalidez planteados se dirigen a cuestionar posibles vulneraciones a derechos humanos de rango constitucional y convencional, entre ellos la libertad de expresión, al acceso plural a la información, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia, así como a los principios de legalidad reserva de ley.
69. En virtud de lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra debidamente legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad en los términos constitucionales y legales correspondientes.

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

70. Las cuestiones de procedencia son de estudio preferente, por ser de orden público.

**V.1 Falta de legitimación del Partido Político Movimiento Ciudadano**

71. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados sostienen que debe sobreseerse la **Acción de Inconstitucionalidad 53/2018**, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano, al carecer éste de legitimación activa en los términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.
72. Como se expuso en el apartado relativo a la legitimación de las partes, este Tribunal Pleno reconoció que el partido político cuenta con legitimación conforme al artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General. En

---

<sup>38</sup> Foja 1147 del expediente.

consecuencia, la causa de improcedencia planteada resulta **infundada**.

**V.2 La acción de inconstitucionalidad no es la vía para reclamar el incumplimiento de una sentencia de amparo**

73. El Poder Ejecutivo Federal considera que la acción de inconstitucionalidad no es la vía adecuada para reclamar el incumplimiento de una sentencia de amparo. Lo anterior, porque la Ley General de Comunicación Social se emitió como resultado de lo resuelto en el Amparo en Revisión 1359/2015, en el que la extinta Primera Sala declaró fundada la omisión legislativa absoluta de emitir dicha Ley. A su juicio, las accionantes reclaman, en realidad, el cumplimiento de lo ordenado en ese amparo.
74. Por su parte, la Cámara de Diputados afirma que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque la sentencia que emita este Alto Tribunal no podría obligar al Congreso a legislar en un sentido determinado.
75. A juicio de este Alto Tribunal, la pretensión del Poder Ejecutivo debe **desestimarse**.
76. Si bien es cierto que la presente vía no es la adecuada para impugnar un eventual incumplimiento de una sentencia de amparo —pues la Ley de Amparo prevé un sistema específico para su cumplimiento y utilizar esta acción desnaturalizaría la función del control abstracto al convertirlo en un mecanismo de ejecución o seguimiento de un fallo emitido en otro proceso constitucional—, corresponde valorar este planteamiento a la luz de los conceptos expuestos por las promoventes.
77. Del análisis de dichos conceptos, este Alto Tribunal advierte que el verdadero ánimo impugnativo no consiste en denunciar el incumplimiento del amparo referido, sino en sostener que la Ley General de Comunicación Social impugnada no satisface los parámetros mínimos previstos en el párrafo octavo (hoy noveno) del artículo 134 constitucional, ni lo ordenado en el régimen transitorio del Decreto que expidió dicha Ley General, régimen interpretado previamente por este Tribunal en el Amparo en

Revisión 1359/2015.

78. Por tanto, cualquier pretensión encaminada a que se declare la invalidez de la norma por incumplir directamente la sentencia emitida en el **Amparo en Revisión 1359/2015** sería equivocada, pues, se insiste, la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para determinar el cumplimiento de ese fallo, independientemente de la relevancia de las consideraciones vertidas en aquél asunto.
79. Máxime que, en la sentencia referida (fojas 45 a 63), la extinta Primera Sala se limitó a corroborar que la omisión absoluta suponía una vulneración a derechos fundamentales de la asociación quejosa.
80. De ahí que el presente medio de control abstracto no puede tener por objeto revisar el cumplimiento de lo resuelto en el citado amparo en revisión, sin perjuicio de que este Alto Tribunal pueda retomar las consideraciones interpretativas que ahí se realizaron sobre los preceptos constitucionales analizados.
81. Finalmente, la pretensión de la Cámara de Diputados también debe **desestimarse**. Si bien es cierto que este Tribunal no puede ordenar que se legisle en un sentido específico, ello dependerá de la decisión de validez o invalidez de las normas reclamadas y de lo fundado o infundado de las omisiones legislativas alegadas, cuestiones que corresponden al estudio de fondo del asunto.
82. Sirve de sustento la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.

### **V.3 Improcedencia de acciones de inconstitucionalidad frente a omisiones legislativas**

83. En su informe, la Cámara de Diputados sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, en tanto que en este tipo de medios de control no es posible impugnar omisiones legislativas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

84. Este Tribunal Pleno estima que dicha causal de improcedencia es **infundada**.
85. Como se relató en el apartado sobre la precisión de las normas reclamadas, la **Cámara de Senadores** impugna diversas disposiciones y deficiencias regulatorias por: (i) no establecer criterios claros y objetivos para la asignación de publicidad oficial; (ii) establecer controles presupuestarios y limitar y prohibir los sobre ejercicios presupuestales; (iii) permitir la difusión personalizada de personas servidoras públicas; (iv) abonar a la discrecionalidad del manejo de publicidad oficial; (v) generar censura indirecta mediante el establecimiento de un padrón nacional; (vi) crear una autoridad administradora que, al concentrar facultades, transgrede los principios de pluralidad y libertad de expresión; (vii) omitir la previsión de mecanismos de fiscalización externa del gasto de publicidad oficial a cargo de la Secretaría de Gobernación, y (viii) omitir la previsión de sanciones para las infracciones a la ley.
86. Por su parte, el **Partido Político Movimiento Ciudadano** impugna también diversas normas y deficiencias regulatorias por: (i) vulnerar el principio de legalidad al no contemplar parámetros exigidos por el artículo 134 constitucional; (ii) la omisión de prever sanciones por el mal uso de los tiempos y el gasto público; (iii) la omisión de asegurar que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de manera completa y justa.
87. Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, considera, entre otras, la omisión de establecer reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social.
88. Todo lo anterior, por vulnerar, entre otros, el mandato directo del artículo 134, párrafo octavo (ahora noveno) de la Constitución Federal, el principio de seguridad jurídica, y particularmente el derecho a la libertad de expresión.
89. Así, se advierte que los conceptos de invalidez pueden entenderse —

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

preliminarmente— desde la perspectiva de que se pretende reclamar desde un vicio de **deficiencia regulatoria**.

90. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**<sup>39</sup>
91. En todo caso, la valoración respecto a si efectivamente se actualiza una omisión legislativa y su tipo es una cuestión que atañe al estudio de fondo del asunto, lo cual corrobora que debe desestimarse esta causal de improcedencia.

**V.4 Los actos del procedimiento legislativo no son impugnables en el presente medio de control**

92. La Cámara de Diputados considera que resulta improcedente la materia de la Acción de Inconstitucionalidad 53/2018 respecto de actos del procedimiento legislativo. Lo anterior, pues toda vez que se combaten de manera aislada las etapas del procedimiento, no se tratan de actos definitivos. Con ello, estima que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VI, en relación con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria en la materia.
93. Al respecto, la demandada considera que resulta aplicable la tesis aislada 2ª IX/2012 (9ª) de la extinta Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro: **“CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL (ESTADO DE MORELOS). LOS ACTOS INTERMEDIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE SU REVISIÓN CARECEN DE DEFINITIVIDAD, POR LO QUE NO SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL”**, así como lo resuelto en la Controversia Constitucional 64/2002 del Tribunal Pleno, que dio origen a la tesis P.J. 79/2005 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE**

---

<sup>39</sup> Registro digital: 166041, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 5/2008, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 701, Tipo: Jurisprudencia.

**ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE”.**

94. Este Alto Tribunal considera que dicha causal de improcedencia es **infundada**.
95. Para ello, conviene hacer una primera distinción. Las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, si bien constituyen medios de control constitucional, lo cierto es que plantean diferencias sustantivas:

#### **Objeto de cada medio de control**

- La **controversia constitucional** se promueve cuando se alega una **invasión de competencias** entre los distintos niveles o poderes del Estado, con el fin de preservar el principio de división de poderes.
- La **acción de inconstitucionalidad** se plantea cuando existe una contradicción normativa entre una disposición legal y la Constitución, para obtener un **control abstracto** de constitucionalidad.

#### **Sujetos legitimados para su promoción**

- En la **controversia constitucional**, pueden promoverla: **(i)** la Federación contra una entidad federativa; **(ii)** la Federación contra un Municipio; **(iii)** el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la Unión (cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente); **(iv)** una entidad federativa contra otra; **(v)** un Municipio contra otro Municipio de otra entidad; **(vi)** un Poder local contra otro Poder local; **(vii)** un Estado contra uno de sus municipios o de otra entidad o demarcación de la Ciudad de México; **(viii)** un órgano constitucional autónomo local contra otro de la misma entidad; **(ix)** un órgano constitucional autónomo local contra el Poder Ejecutivo o Legislativo de la misma entidad; **(x)** un órgano constitucional autónomo Federal contra otro de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

la Federación; y **(xi)** un órgano constitucional autónomo Federal contra el Poder Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión.

- En la **acción de inconstitucionalidad**, están legitimados: **(i)** (al menos) el 33% de las y los integrantes de la Cámara de Senadores o de Diputados; **(ii)** el Poder Ejecutivo Federal (a través de la Consejería Jurídica); **(iii)** (al menos) el 33% de las y los integrantes de las Legislaturas de las entidades federativas; **(iv)** los partidos políticos (en ciertas circunstancias); **(v)** la Comisión Nacional de Derechos Humanos; **(vi)** los organismos de protección de los derechos humanos; y **(vii)** el Fiscal General de la República.

### Existencia de agravio

- En la **controversia**, el promovente debe acreditar un **agravio directo** a su esfera competencial.
- En la **acción de inconstitucionalidad**, no se exige agravio, pues se trata de un **análisis abstracto** sobre la compatibilidad de la norma con la Constitución.

### Actos impugnables

- En la **controversia**, pueden reclamarse tanto actos concretos como normas generales, con excepción de aquellas en materia electoral.
- En la **acción de inconstitucionalidad**, pueden combatirse **todas las normas generales**, incluyendo las electorales. Sin embargo, algunos sujetos legitimados tienen posibilidad de impugnar solamente ciertas normas relacionadas con su naturaleza. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones locales solo pueden impugnar normas que vulneren derechos humanos; los partidos políticos contra leyes en materia electoral; la Fiscalía General de la República respecto de normas en materia penal y de las relacionadas con sus funciones.

96. Dichas consideraciones encuentran sustento en el propio artículo 105 constitucional, así como en la jurisprudencia P./J. 71/2000 de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE**

***INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL***".<sup>40</sup>

97. Ahora bien, este Alto Tribunal estima que, conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad únicamente pueden promoverse en contra de normas generales, no así frente a los actos que integran su proceso de formación.
98. De ahí que el procedimiento legislativo, por sí mismo, no constituye un objeto directo de control en este medio. En consecuencia, cuando en la demanda se hacen valer irregularidades ocurridas durante el proceso legislativo, tales vicios deben entenderse como parte del examen de validez de la norma finalmente emitida, y no como la impugnación autónoma de actos parlamentarios.
99. Esta interpretación es congruente con la naturaleza abstracta del medio de control en estudio, cuyo propósito no es reparar agravios individuales ni revisar actos de autoridad en sentido estricto, sino preservar la supremacía constitucional a través del contraste entre una disposición normativa y la Constitución. Por ello, las violaciones al procedimiento legislativo no se analizan como actos autónomos, sino como vicios en la génesis formal de la ley, que pueden dar lugar a su invalidez cuando comprometen los principios constitucionales que lo rigen.
100. Así, cuando se alega la transgresión de reglas esenciales del procedimiento parlamentario, el estudio respectivo no se dirige a un acto aislado, sino al resultado normativo que, derivado de esas irregularidades, podría carecer de validez constitucional.
101. Ahora, a partir de las consideraciones previamente desarrolladas, se considera que, en efecto, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita el ámbito competencial

---

<sup>40</sup> Registro digital: 191381, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 71/2000, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000, página 965, Tipo: Jurisprudencia

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

de los partidos políticos exclusivamente a la impugnación de normas en materia electoral; sin embargo, una vez verificado que la disposición controvertida pertenece a dicha materia, están facultados para cuestionar su validez bajo un parámetro constitucional, ya sea de índole formal, sustantiva o competencial.

102. A diferencia de las controversias constitucionales tienen por objeto resolver conflictos concretos de competencia entre órganos del Estado —es decir, situaciones en las que uno de ellos considera invadido su ámbito constitucional de atribuciones—, las acciones de inconstitucionalidad son instrumentos de control abstracto, objetivo y general, cuyo propósito es preservar la supremacía de la Constitución frente a normas de carácter general.
103. Así, mientras que en las controversias, la legitimación deriva de la afectación a una esfera competencial concreta, por lo que su análisis exige acreditar un agravio institucional, y sus efectos se proyectan directamente sobre las relaciones entre los poderes o niveles de gobierno involucrados; en cambio, en las acciones de inconstitucionalidad no se requiere agravio ni interés específico alguno, pues su finalidad es depurar el orden jurídico de normas contrarias a la Constitución, a través de un juicio de compatibilidad normativa que trasciende los intereses particulares o institucionales.
104. A juicio de este Alto Tribunal, esta diferencia explica que, en las acciones, los partidos políticos no estén sujetos a demostrar afectación alguna, ni a circunscribir sus argumentos a una materia específica distinta de la que delimita su legitimación, sino que pueden invocar una violación constitucional que comprometa la validez de la norma impugnada.
105. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la causal de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados resulta **infundada**, al no advertirse que la demanda carezca de planteamientos de naturaleza constitucional ni que se impugnen actos excluidos del ámbito material de la acción de inconstitucionalidad.

### V.5 Cesación de efectos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

106. Dadas las particularidades de la presente acción de inconstitucionalidad, y para dar mayor claridad a la presente sentencia, conviene analizar de oficio la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de las normas reclamadas, prevista en los artículos 19, 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria en la materia.
107. En ese sentido, debe destacarse que la Ley General impugnada ha sido objeto de modificaciones legislativas posteriores a su emisión
108. **Primero.** El doce de abril de dos mil veintidós, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó una fracción VI Bis al artículo 8. Dicha adición, no sustituyó norma alguna, por lo que su adición no constituyó un cambio que tenga como consecuencia la cesación de efectos de ninguna disposición del texto original de la Ley General bajo análisis.
109. **Segundo.** El veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, se publicó un Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que en efecto, modificó sustancialmente la totalidad de la Ley General, al haber reformado, adicionado y derogado diversas disposiciones:

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A : SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**Artículo Primero.-** Se **reforman** los artículos 1; 2; 3; el párrafo primero y sus fracciones I, II, IV, VI, VII, VIII, X y XII del artículo 4; el párrafo primero y sus incisos a), b), d), e), f), g), h), i) y j), y actual párrafo tercero del artículo 5; los artículos 6 y 7; el párrafo primero y sus fracciones III y VIII del artículo 8; el párrafo primero y las fracciones I y II del artículo 9; el artículo 10; el párrafo primero del artículo 14; el párrafo segundo, fracción IV del artículo 17; los artículos 19 y 20; los párrafos primero y segundo del artículo 21; el artículo 22; el párrafo primero y párrafo segundo, fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 23; los párrafos primero y segundo del artículo 24; el artículo 25; el párrafo primero y el párrafo segundo y sus fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII del artículo 26; los artículos 27 y 28; el párrafo primero del artículo 29; el párrafo primero del artículo 30; el artículo 31; el párrafo primero del artículo 32; el párrafo primero del artículo 38; los artículos 39 y 40; el párrafo primero, el párrafo segundo y su fracción I del artículo 42; el párrafo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

primero del artículo 43; el párrafo primero y sus fracciones I y II del artículo 44, y el artículo 45, así como las denominaciones de los Capítulos I y V del Título II; se **adicionan** los párrafos segundo, tercero y cuarto al artículo 2; el artículo 3 Bis; la fracción VIII Bis al artículo 4; el inciso k) al artículo 5; el artículo 5 Bis; los incisos a), b), c), d), e) y f) a la fracción I, y los incisos a), b) y c) a la fracción II del artículo 9; el artículo 14 Bis; el artículo 18 Bis; el artículo 18 Ter; el artículo 18 Quater; el párrafo tercero al artículo 23; los párrafos tercero y cuarto al artículo 26; los párrafos segundo y tercero al artículo 27; el artículo 27 Bis y los párrafos segundo y tercero al artículo 28, y se **derogan** el inciso c) del párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 5; las fracciones III y IV del artículo 9; los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14; las fracciones I, II y III del párrafo segundo del artículo 24; los párrafos segundo y tercero del artículo 29; el párrafo segundo del artículo 30; el párrafo segundo del artículo 32, y la fracción III del artículo 44, de la Ley General de Comunicación Social, para quedar como sigue: [...]

110. Del análisis comparativo entre la Ley General de Comunicación Social expedida en mayo de dos mil dieciocho y la reforma publicada en diciembre de dos mil veintidós, se advierte que el legislador federal llevó a cabo una reestructuración integral del ordenamiento, modificando prácticamente todos sus títulos, capítulos y definiciones esenciales. No se trataron de adecuaciones formales, sino de un rediseño sustantivo de la regulación de la propaganda gubernamental, al ampliar su objeto, redefinir sus conceptos básicos y establecer nuevos principios, criterios de gasto y mecanismos de control.
111. Entre los cambios más relevantes destaca la reformulación del artículo 1, que redefinió el carácter reglamentario de la ley, ampliando su alcance a toda modalidad de comunicación social y vinculándola de manera directa con el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.
112. Asimismo, el artículo 2 introdujo como nuevo propósito el de garantizar el derecho de la ciudadanía a la información y la rendición de cuentas, incorporando principios de objetividad, utilidad, accesibilidad e inclusión que no estaban presentes en la versión de dos mil dieciocho. De igual forma, la adición del artículo 3 Bis y la nueva definición de propaganda gubernamental en el artículo 4, fracción VIII Bis, transformaron la concepción misma de la materia regulada, desplazando el esquema anterior basado únicamente en “campañas de comunicación social” hacia un modelo integral de “propaganda institucional con fines públicos”.
113. También se incorporó un nuevo sistema de principios rectores (artículo 5) y

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

un conjunto de criterios de gasto (artículo 5 Bis), que establecen obligaciones de austeridad, racionalidad presupuestaria y legalidad, modificando de fondo el régimen financiero de la comunicación gubernamental. Se añadieron disposiciones inéditas sobre coemisión de campañas, evaluación de impacto, estudios de pertinencia, reglas de asignación de medios y límites máximos de gasto (artículos 18 Bis a 18 Quater y 26, párrafo final). Todo ello evidencia que el legislador no se limitó a ajustar la ley original, sino que creó un nuevo sistema normativo destinado a controlar el gasto público y la transparencia en la comunicación institucional.

114. Por último, la reforma introdujo capítulos completos antes inexistentes — como los relativos a la vinculación interinstitucional (artículo 14 Bis), los mensajes extraordinarios (Capítulo VI del Título II) y las reglas de fiscalización y transparencia reforzadas (artículos 38 a 43)—, con lo cual se modificó de raíz la estructura, el alcance y las finalidades de la ley. Estas modificaciones no sólo alteraron el contenido normativo impugnado en la acción de inconstitucionalidad, sino que sustituyeron íntegramente el marco jurídico que le daba sustento, generando una pérdida de objeto para el control constitucional sobre la versión derogada.
115. De ahí que la reforma en cuestión pudo haber constituido un verdadero cambio de sentido normativo de toda la ley en su conjunto, lo que podría haber tenido como efecto el sobreseimiento respecto de la totalidad de las presentes acciones de inconstitucionalidad.
116. No obstante, el ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**, en las que se declaró la invalidez total del Decreto de reformas a la Ley General de Comunicación Social, aprobado el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, incluido su régimen transitorio que les daba vigencia.
117. Por mayoría de nueve votos, el Pleno estableció que la declaratoria de invalidez del Decreto debía ir acompañada del restablecimiento de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

vigencia del texto legal previo, es decir, de la Ley General de Comunicación Social en su versión de dos mil dieciocho. En los párrafos 254 y 255 de dicha sentencia se precisó que, al haberse invalidado en su conjunto el Decreto reformador —y no disposiciones específicas de la ley—, las normas afectadas recuperaban automáticamente su texto anterior:

254. Toda vez que se determinó la invalidez del Decreto arriba precisado, éste deja de tener eficacia y, en consecuencia, las normas vinculadas por él, recuperan su vigencia con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

255. Ello es así, en virtud de que con este fallo no se invalidaron disposiciones legales en lo específico, sino el Decreto que las modificó, en su integridad. [...]

118. La situación que se presenta en este asunto genera un estado jurídico singular, pues confluyen dos momentos normativos contrapuestos. Por un lado, la emisión por parte del Congreso de la Unión de un nuevo decreto legislativo que sustituyó en su totalidad a las normas aquí impugnadas; y, por otro, una decisión judicial del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación —dictada por la integración anterior— que declaró la invalidez del decreto reformador y, como consecuencia, revivió el texto legal previo, es decir, las disposiciones de la Ley General de Comunicación Social en su versión original de dos mil dieciocho.

119. Lo anterior, provoca una tensión entre los efectos propios del proceso legislativo y los efectos derivados del control constitucional ejercido por este Alto Tribunal.

120. Tal circunstancia produce un escenario en el que, si bien el orden legislativo posterior sustituyó formalmente a la ley impugnada, con lo que en principio se podría haber actualizado la causal de improcedencia por cesación de efectos, la reviviscencia ordenada por el Pleno restituyó la vigencia de la misma norma que había sido derogada.

121. En consecuencia, asumir sin matices que las normas reclamadas cesaron en sus efectos implicaría desconocer la eficacia de una sentencia firme de este Tribunal Pleno, lo que podría generar un estado de incertidumbre normativa incompatible con el principio de seguridad jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

122. Este escenario exige reconocer que la cesación de efectos, como causal de improcedencia, en este caso concreto, sólo se actualiza cuando la norma impugnada ha sido definitivamente expulsada del orden jurídico o sustituida por otra de naturaleza diversa sin posibilidad de reviviscencia.
123. Sin embargo, aquí la ley de dos mil dieciocho fue formalmente modificada por el Congreso de la Unión, pero la reforma respectiva fue invalidada por razones de procedimiento legislativo, lo que produjo la restauración plena del texto original. Por tanto, la ley objeto de impugnación nunca perdió su vigencia de manera definitiva, sino que fue restituida por efecto de una resolución jurisdiccional.
124. En otras palabras, la reviviscencia dispuesta en la **Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023** tuvo como consecuencia que el texto original de la Ley General de Comunicación Social recobrar su fuerza normativa con los mismos términos, alcance y contenido que ostentaba al momento de su promulgación en dos mil dieciocho. Esta circunstancia restablece el interés jurídico y la materia de las presentes acciones de inconstitucionalidad, pues el objeto del control constitucional subsiste y continúa siendo exigible.
125. Así, la interacción entre la cesación de efectos y la reviviscencia judicial configura una situación excepcional que impide el sobreseimiento de la causa.
126. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que no se actualiza la causal de improcedencia por cesación de efectos, a raíz de la reforma a la Ley General de Comunicación Social del veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.
127. **Tercero.** Por otra parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil veintitrés, se reformó el párrafo último del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social, de la siguiente manera:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**Artículo 26. [...]**

Las Entidades Federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, determinarán su propio límite del gasto del Programa Anual de Comunicación Social, considerando los principios previstos en el artículo 5 Bis de esta Ley.

128. Debe destacarse que dicho párrafo no se encontraba en la versión original de dicho artículo de la Ley General, por lo que su reforma, no modifica ni formal ni sustantivamente el precepto aquí impugnado. De ahí, que no procede decretar la cesación de efectos de la norma en cuestión.
129. Cuarto. Finalmente, el primero de abril de dos mil veinticuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se reforman diversos ordenamientos en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas* que, en lo que toca a la Ley General bajo análisis, se reformó el tercer párrafo del artículo 12 para quedar como sigue:

<b>Texto original</b> 11 de mayo de 2018	<b>Texto reformado</b> 1 de abril de 2024
<b>Artículo 12.- [...]</b>  En comunidades indígenas, se procurará que las Campañas de Comunicación Social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.	<b>Artículo 12.- [...]</b>  En <b>pueblos y</b> comunidades indígenas y <b>afroamericanas</b> , se procurará que las Campañas de Comunicación Social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.

130. Conforme al criterio híbrido adoptado por la nueva integración de este Alto Tribunal al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 186/2023**, para efectos de la improcedencia por cesación de efectos, debe analizarse caso por caso si la norma reformada cumple con el cambio formal y sustantivo de la norma. De ahí que conviene corroborar si fue dotada de un nuevo sentido normativo, de modo que pueda considerarse que existe un nuevo acto legislativo que deja sin efectos a la disposición originalmente impugnada.
131. En el caso concreto, queda claro que la norma sufrió un cambio formal, al haber sido emitida mediante proceso legislativo que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

132. En cuanto al análisis sustantivo, la reforma que sustituyó la referencia exclusiva a “comunidades indígenas” por la fórmula más amplia “pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” constituye un cambio material relevante, pues amplía de manera expresa el ámbito subjetivo de protección del precepto.
133. Mientras que la versión original circunscribía el deber de procurar la difusión de campañas de comunicación social únicamente en lenguas indígenas, la nueva redacción incorpora deliberadamente a los pueblos (como entidad colectiva con reconocimiento constitucional propio) y además extiende su protección a las comunidades afromexicanas, cuya presencia no estaba contemplada en el texto inicial. Ello tiene efectos directos en el alcance de la obligación estatal, en la determinación de los sujetos beneficiarios y en el parámetro de inclusión lingüística que deben observar las autoridades en la materia.
134. Así, la ampliación de los destinatarios constitucionalmente relevantes —de comunidades indígenas a pueblos indígenas y afromexicanos— genera un nuevo deber estatal y un nuevo universo de derechos exigibles, lo que incide en el diseño de políticas públicas de comunicación social, en los criterios de pertinencia cultural y lingüística, y en los estándares mínimos de inclusión.
135. En consecuencia, la reforma no sólo cumple con el requisito formal derivado del procedimiento legislativo, sino que también introduce un nuevo sentido normativo que transforma la disposición original, satisfaciendo así el estándar sustantivo para efectos del análisis de cesación de efectos.
136. Por estas razones, este Alto Tribunal, **sobresee** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, respecto del **último párrafo del artículo 26** de la Ley General de Comunicación Social.
137. Tomando en cuenta el análisis de las causas de improcedencia y sobreseimiento, y considerando que no se advierte otra diversa de oficio, este Alto Tribunal procede con el estudio del presente asunto.

## VI. CONSIDERACIÓN PREVIA

138. Ahora, antes de entrar al estudio de fondo, este Tribunal Constitucional estima relevante hacer una precisión respecto del estado jurídico de la Ley General de Comunicación Social.
139. Como ya se ha esbozado, la situación de la Ley General de Comunicación Social resulta, por decir lo menos, compleja.
140. Desde su gestación, este ordenamiento ha sido objeto de una secuencia de pronunciamientos judiciales que han delineado y redefinido, en distintas etapas, el alcance del mandato constitucional contenido en el artículo 134, párrafo octavo (actualmente noveno), en torno al uso imparcial de los recursos públicos en la difusión de propaganda gubernamental.
141. La interacción entre sentencias de amparo, acciones de inconstitucionalidad y reformas legislativas relacionadas ha generado un panorama normativo complicado, en el que la vigencia material y formal de la ley ha dependido, en gran medida, de las decisiones de este Alto Tribunal. Esta sucesión de actos legislativos y decisiones jurisdiccionales ha configurado una trayectoria jurídica peculiar, en la que la ley ha transitado desde la inexistencia de la Ley, hasta la **reviviscencia** de su versión original.

### **A. Mandato del Poder Reformador respecto del artículo 134 constitucional.**

142. El entonces párrafo octavo —actualmente noveno— del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como por cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe poseer carácter estrictamente institucional y perseguir fines informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, dispone de manera categórica que en ningún caso dicha propaganda podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

que impliquen la promoción personalizada de servidoras o servidores públicos, con el propósito de evitar el uso indebido de los recursos públicos y preservar la imparcialidad en la actuación gubernamental.

### 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.

[...]

143. Dicho precepto fue introducido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete. Dicha reforma en materia electoral, que modificó diversos preceptos constitucionales,<sup>41</sup> tuvo como objetivos: **(i)** disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público; **(ii)** el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación; y **(iii)** 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.<sup>42</sup>

144. Posteriormente, en la reforma electoral del diez de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 99 de la Constitución Federal, que su fracción IX se reformó para conferir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad para conocer y resolver las acciones que se promuevan por violaciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 y en

---

<sup>41</sup> ÚNICO. Se reforma el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera el artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>42</sup> Iniciativa del Senador Manilo Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, con proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, del 31 de agosto de 2007.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

el párrafo octavo —actualmente noveno— del artículo 134 constitucional, así como por infracciones a las normas que regulan la propaganda política y electoral o la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, y para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

**Artículo 99.** [...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

IX. Las acciones promovidas por violación a lo previsto en la base 111 del artículo 41 y **párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución**, a las normas sobre propaganda política y electoral o la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y [...]

**[Énfasis añadido]**

145. De ahí que fue hasta esa reforma constitucional del dos mil catorce que el Poder Reformador en su mandato transitorio impuso un mandato claro al Congreso de la Unión, consistente en expedir una Ley General de Comunicación Social que estableciera las bases para la publicidad oficial de los tres órdenes de gobierno, garantizando su carácter institucional y prohibiendo la promoción personalizada de servidores públicos:

**TERCERO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución**, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.  
[...]

**[Énfasis añadido]**

146. La finalidad de dicha disposición fue instaurar un marco jurídico nacional uniforme que evitara el uso político del gasto en comunicación social y promoviera la rendición de cuentas en el ejercicio de recursos públicos. Además, establecer “las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.<sup>43</sup>

147. Para ello, el régimen transitorio destacado ordenó expedir dicha ley antes de que terminara el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, que concluyó el treinta de abril de dos mil catorce.

**B. Primer Amparo en Revisión: declaración de una omisión legislativa absoluta (Amparo en Revisión 1359/2015)**

148. El quince de noviembre de dos mil diecisiete, la otrora Primera Sala de esta Suprema Corte resolvió el **Amparo en Revisión 1359/2015**,<sup>44</sup> en el que determinó la existencia de una omisión legislativa absoluta del Congreso de la Unión para emitir la Ley General ordenada por el régimen transitorio descrito, en relación con el artículo 134 de la Constitución Federal.

149. La extinta Primera Sala reconoció que, transcurridos más de tres años desde la reforma constitucional hasta ese entonces, el Congreso de la Unión no había adoptado las medidas necesarias para cumplir con la obligación de legislar en materia de comunicación social.

150. Además, consideró que dicha omisión vulneraba los derechos a la libertad de expresión de la quejosa delimitando en términos generales el mandato del artículo 134 constitucional y el régimen transitorio del decreto emitido mediante reforma constitucional de dos mil catorce:

[...] 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. Lo que la Constitución exige es, por un lado, **que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y, por otro lado, que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.**

---

<sup>43</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda (Cámara de Senadores) en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral.

<sup>44</sup> Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quince de noviembre de dos mil diecisiete.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte concluye que en el caso concreto quedó acreditado que el Congreso de la Unión **omitió emitir la ley que ordena el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014** para que se regule el gasto en materia de comunicación social de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Así, esta omisión da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa.

Finalmente, este Alto Tribunal considera importante aclarar que el criterio contenido en esta sentencia se refiere *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. Así, 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 en ausencia de la legislación respectiva. [...]

[Énfasis añadido]

151. En consecuencia, ordenó al Congreso expedir la Ley General correspondiente en el siguiente periodo ordinario de sesiones, enfatizando que la regulación de la propaganda gubernamental es un componente indispensable del derecho a la información y del principio democrático.

### C. Expedición de la Ley General de Comunicación Social (2018)

152. En cumplimiento a dicha sentencia, el once de mayo de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, vigente a partir del primero de enero de dos mil diecinueve,<sup>45</sup> que estableció reglas generales para el uso de los recursos públicos destinados a la difusión de mensajes gubernamentales.

153. En su exposición de motivos, el Congreso de la Unión señaló, que dicha ley obedecía tanto al mandato constitucional, como a lo resuelto por la extinta Primera Sala de este Alto Tribunal:

No podemos omitir que **la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre un amparo en revisión** interpuesto por una asociación civil en contra de las Cámaras de Senadores y Diputados por su omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, señaló entre otras cuestiones que:

- Los **alcances del párrafo octavo del artículo 134 constitucional**, no se circunscriben exclusivamente a la materia electoral, sino que guardan relación

---

<sup>45</sup> Transitorios **Primero**.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2019, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

directa con los derechos fundamentales a las libertades de expresión, prensa e información;

- Que las Cámaras del Congreso de la Unión **han omitido** expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional y que al hacerlo han incumplido con el mandato constitucional señalado en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del año 2014.

En este orden de ideas, efectivamente, el artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral” señala:

[...]

Como se observa, es evidente **la obligación que el Poder Legislativo Federal tenía y tiene de emitir una ley reglamentaria de la propaganda gubernamental y la comunicación social, no solo del gobierno federal, sino de todas las instancias que conformamos el Estado mexicano**, a saber: los tres Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal; de tal suerte que es parte de nuestra responsabilidad legislativa expedir una ley que establezca las normas jurídicas necesarias para que los sujetos obligados garanticen que el gasto en comunicación social que ejerzan, se lleve a cabo cumpliendo los principios señalados por la norma constitucional en todo momento y circunstancia y no solo, tal y como lo señala la Primera Sala del Máximo Tribunal, en torno a procesos electorales.

En la sentencia recaída al Amparo en Revisión en comento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió amparar a la quejosa a efecto de que el Congreso de la Unión “[...] cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018”.

En consecuencia, de lo antes señalado se estima y considera evidente **la obligación y la necesidad de contar con un marco regulatorio del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional**, en materia de comunicación social y propaganda gubernamental, mismo que proporcione a las diferentes instancias y órganos del Estado, los elementos jurídicos necesarios para llevar a cabo una vigilancia eficaz de la comunicación social y propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno, a la par de garantizar la imparcialidad del ejercicio de los recursos públicos, la neutralidad de los poderes públicos, así como evitar cualquier forma de intervención de éstos en los procesos electorales y la promoción personalizada de servidores públicos con fines personales y político-electorales.

[Énfasis añadido]

### D. Acciones de Inconstitucionalidad contra la Ley General de Comunicación Social

154. Desde su promulgación, diversos actores políticos sostuvieron que la Ley incumplía el mandato de la Constitución. Así, en junio de dos mil dieciocho, se interpusieron las tres acciones de inconstitucionalidad en contra del decreto que expidió la Ley General de Comunicación Social, materia de la

presente sentencia.

155. Las demandas coincidieron en señalar que la Ley General vulnera los artículos 1, 6, 7, 41 y 134 constitucionales, entre otras cuestiones, por no establecer criterios objetivos y verificables para la asignación del gasto en comunicación social.

**E. Segundo Amparo en Revisión. Declaración de una omisión legislativa relativa (Amparo en Revisión 308/2020)**

156. Antes de resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas (que se resuelven en la presente resolución), el ocho de septiembre de dos mil veintiuno, la extinta Primera Sala resolvió el **Amparo en Revisión 308/2020**,<sup>46</sup> en el que concluyó que el Congreso de la Unión persistía en un incumplimiento parcial al no haber legislado de manera suficiente y conforme a los parámetros constitucionales.

157. La sentencia estableció que la Ley General en la materia no satisfacía los fines previstos por el artículo 134, pues no contenía disposiciones que garantizaran la transparencia, objetividad ni la rendición de cuentas en el uso del gasto en comunicación social.

[...] 159. Derivado de lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, **no cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó**, particularmente porque **no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.**

160. Para evidenciar lo anterior, debemos recordar que el objeto de la ley reclamada consiste, de conformidad con su artículo 2, en “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”.

---

<sup>46</sup> Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 308/2020, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión del día ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

161. De igual forma, en su artículo 4, establece una serie de definiciones, entre las cuales destacan que las campañas de comunicación social son “[a]quellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”; además de que por Secretaría Administradora debe entenderse 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”.

162. Mientras que en su artículo 5 establece cuáles son los principios rectores que deben regir el ejercicio del gasto público en comunicación social, en los siguientes términos: [...]

163. Como se observa, asiste razón a la parte quejosa cuando afirma que la legislación reclamada **no regula con el grado de precisión constitucionalmente exigible, los principios que deben regir el gasto público en comunicación social, pues aun y cuando dispone diez principios rectores en la materia, no los dota del sentido y alcance que deben atribuirle las autoridades ejecutoras y las personas sujetas a su marco de aplicación, propiciando una enorme discrecionalidad al momento de ejercer el gasto respectivo.**

164. En efecto, esta Primera Sala repara en el hecho de que si bien el artículo 5 de la legislación reclamada enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, algunos de los cuales son coincidentes con los previstos en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el legislador **no dispuso elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles**, a pesar de que por imperativo constitucional le correspondía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento.

165. El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5 referido, se dejó a cargo de la “Secretaría Administradora” la atribución para emitir “Lineamientos” en los cuales contemplará los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados. Esto es, la legislación combatida indebidamente **dejó en manos de autoridades administrativas, la delimitación del entramado normativo necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social.**

166. Asimismo, a juicio de este Tribunal Constitucional, en la legislación reclamada **ni siquiera existen parámetros precisos y suficientes como para que la Secretaría Administradora pueda emitir lineamientos normativos que impidan una total discrecionalidad** en la asignación de los contratos de publicidad oficial.

167. En efecto, una disposición que se reduce a la mera habilitación de una secretaría administradora para expedir una normativa para la contratación de publicidad oficial, y cuyos únicos parámetros son que se respeten principios propios del correcto ejercicio del gasto público, **no se traduce en un adecuado despliegue de la función creadora de la ley encomendada** por el texto constitucional al Congreso de la Unión.

168. Para considerar que la legislación reclamada cumplió a cabalidad con el mandato constitucional que nos ocupa, en ella **se debieron esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

**criterios indicados**, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

169. Más aún, la simple mención efectuada en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la legislación reclamada, en lo concerniente a que el ejercicio del gasto en comunicación social debe respetar el derecho a la libertad de expresión, **no constituye una manera eficaz de proteger ese derecho**, máxime cuando una simple repetición por parte del legislador federal acerca de las obligaciones generales de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, como lo es el respeto irrestricto a los derechos humanos, no es una manera de ejercer plenamente su atribución para legislar sobre una materia.

170. Lo mismo sucede con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, el que, como bien informa la parte quejosa, **falla en su tarea de precisar qué debe entenderse e implicar una comunicación social institucional**, al solo disponer que en el ejercicio del gasto público en dicho rubro debe observarse “[l]a institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social”.

171. La falencia en que incurrió el Congreso de la Unión consiste en que **al no haber esbozado directrices precisas en cuanto a lo que debe entenderse por comunicación social institucional**, se deja a la discrecionalidad de las autoridades ejecutoras del gasto, dotar de sentido y alcance ese concepto, máxime cuando los únicos elementos que el legislador “aportó” son la reiteración ya prevista en el texto constitucional de que los fines de la propaganda oficial deben ser informativos, educativos o de orientación social, lo cual no abona a la existencia de un marco normativo secundario lo suficientemente claro y preciso, que sea capaz de garantizar que, en efecto, el ejercicio del gasto en comunicación social cumplirá con los principios dispuestos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, entre ellos el concerniente a que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.

172. Así, lo que por imperativo constitucional está obligado a hacer el legislador es regular una protección para el gobernado, de manera tal que cuando las autoridades ejecutoras del gasto de comunicación social quisieran servirse de los medios de los particulares para contratar la publicidad oficial, esta no viniera acompañada con una sutil censura en su línea editorial.

173. Para esta Primera Sala resulta tan evidente que el órgano legislativo era consciente de la existencia de un problema sistemático en la asignación de contratos de publicidad oficial a particulares, que hasta en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que dieron origen a la ley reclamada se apuntaron casos en los cuales, supuestamente, se ejerció una presión sutil de autocensura por parte de la autoridad.

174. Cuando el legislador federal tiene ese conocimiento del campo regulatorio y decide no ejercer sus facultades constitucionales para repararlo vía la emisión de un marco normativo adecuado, preciso y eficaz, resulta partícipe de quien lleva a cabo sus atribuciones en forma omnímoda o arbitraria.

175. El estado de cosas inconstitucional con el cual se ha dado cuenta, **no se ve superado por la remisión que el artículo 19 de la legislación reclamada** establece a la legislación y normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sean aplicables a las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social.

176. Lo anterior es así porque dicha remisión, como bien apunta la parte quejosa, no puede ir en detrimento del mandato expreso del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, conforme al cual le correspondía al Congreso de la Unión expedir una ley en la que, además de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal (esto es, la Ley General de Comunicación Social), dispusiera las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación social; y que garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

177. En otras palabras, **la remisión a las diversas normativas en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios indicada, no colma el mandato constitucional** de que fuera en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en la que se dispusiera el entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpliera con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

178. Los elementos descritos ponen de manifiesto que, en efecto, la Ley General de Comunicación Social actualiza una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión y, en consecuencia, los planteamientos de la quejosa con los que se ha dado cuenta resultan suficientes para concederle la protección constitucional en contra de dicha legislación, en los términos y para los efectos que más adelante se precisarán.

179. Por lo demás, esta Primera Sala no soslaya que existen argumentos en la demanda de amparo que, específicamente, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de los artículos, 4, fracción I, 7 y 14 de la legislación reclamada, en lo concerniente, de manera respectiva, a la posible promoción personalizada de figuras públicas; las disposiciones normativas que por mandato legal deben ser publicadas o difundidas; así como el informe anual de labores o gestión de servidores públicos. Sin embargo, los mismos no ameritan especial pronunciamiento en este momento, pues hasta en tanto la omisión señalada no sea reparada, se carece del panorama legislativo completo y necesario para determinar si aquellos, efectivamente, son acordes o no con el texto constitucional, máxime cuando ha sido un criterio reiterado por esta Suprema Corte que las normas cuya inconstitucionalidad se predica no deben ser examinadas en forma aislada, sino como parte del sistema normativo al cual pertenecen. [...]

[Énfasis añadido]

158. En esos términos, la Sala consideró que el Congreso debía emitir una reforma integral que asegurara mecanismos eficaces de supervisión y sanción, así como criterios materiales sobre contenido, temporalidad y proporcionalidad de la propaganda gubernamental.

159. En consecuencia, declaró existente la omisión legislativa relativa alegada y concedió el amparo para el efecto de que el Congreso subsanara los vacíos normativos identificados.

### F. Reformas a la Ley General de Comunicación Social denominadas

**“Plan B” (2022)**

160. Con el propósito de atender lo resuelto en el **Amparo en Revisión 308/2020**,<sup>47</sup> el Congreso Federal aprobó el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós un Decreto de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Comunicación Social, incluido en el paquete legislativo conocido como “Plan B”.

161. No obstante, el ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas**, declarando la invalidez total del Decreto de reformas por violaciones al procedimiento legislativo. Por mayoría de 9 Ministros y Ministras de aquella integración del Tribunal Pleno,<sup>48</sup> se estimó que las irregularidades detectadas comprometieron los principios de deliberación democrática y formación válida de la ley, al aprobarse en un proceso carente de discusión pública y técnica.

162. Por tal razón, se determinó que el decreto invalidado debía acompañarse de la reviviscencia del texto anterior de la Ley General de Comunicación Social. En los párrafos 254 y 255 de la sentencia, el Pleno expresó:

[...] 254. Toda vez que se determinó la invalidez del Decreto arriba precisado, **éste deja de tener eficacia y, en consecuencia, las normas vinculadas por él, recuperan su vigencia** con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

255. Ello es así, en virtud de que con este fallo no se invalidaron disposiciones legales en lo específico, sino **el Decreto que las modificó, en su integridad**. [...]

[Énfasis añadido]

163. Esta determinación tuvo como efecto jurídico inmediato la restauración plena de la Ley General de Comunicación Social en su versión previa al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, al restituirse la vigencia de sus disposiciones sin modificaciones posteriores.

---

<sup>47</sup> Tal como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.

<sup>48</sup> En contra se pronunciaron las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**G. Estado actual de la Ley General de Comunicación Social**

164. Como consecuencia de la invalidez de las reformas a la Ley General de Comunicación Social denominadas “Plan B”, el ordenamiento vigente en materia de comunicación social es el texto original de la Ley General de Comunicación Social, publicada el once de mayo de dos mil dieciocho.
165. Esta norma regula, entre otros aspectos, la planeación, contratación y fiscalización de la propaganda institucional, definiendo a los entes públicos obligados y los criterios de transparencia y rendición de cuentas.
166. En este contexto, corresponde ahora a la nueva integración del Tribunal Pleno resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 52/2018 y sus acumuladas 53/2018 y 55/2018**, interpuestas originalmente contra la versión de dos mil dieciocho de la Ley General de Comunicación Social, que hoy vuelve a tener vigencia por efecto de la reviviscencia ordenada en la **Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas**.

**VII. ESTUDIO DE FONDO**

167. Con el fin de establecer la metodología de estudio de los conceptos de invalidez planteados por las tres accionantes, y considerando que algunos de ellos coinciden entre sí, este Tribunal Pleno considera que el orden metodológico de estudio será el siguiente:

<b>Temas</b>
<b>VII.1.</b> Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo.
<b>VII.2</b> Conceptos de invalidez relacionados con lo resuelto en el Amparo en Revisión 308/2020.
<b>VII.3</b> Derecho de las audiencias.
<b>VII.4</b> Órgano autónomo para revisar que las propuestas presentadas de propaganda gubernamental.
<b>VII.5</b> Exclusión de medios comunitarios, locales, alternativos e independientes.
<b>VII.6</b> Creación del Padrón Nacional de Medios de Comunicación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

<b>VII. 7</b> Mecanismos externos de control, evaluación y fiscalización.
<b>VII.8</b> Establecimiento de sanciones por incumplimiento de la Ley General.
<b>VII.9</b> Definición de mensaje extraordinario.
<b>VII.10</b> Definición de propaganda electoral.
<b>VII.11</b> Promoción de propaganda personalizada.
<b>VII.12</b> Finalidades de los tiempos oficiales.
<b>VII.13</b> Principio de equidad en la contienda en materia político-electoral.
<b>VII.14</b> Libertad de expresión y acceso a la información en materia político electoral.

### **VII.1. Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo**

#### **A. Parámetro de constitucionalidad relacionado con las violaciones en el proceso legislativo**

168. Este Alto Tribunal ha sostenido de manera reiterada que, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, debe atenderse en primer término al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada. Ello obedece a que las formalidades del proceso de creación normativa constituyen una garantía esencial del principio democrático y de la validez del propio orden jurídico.<sup>49</sup>

169. En tal virtud, cuando se aducen vicios en el procedimiento de formación de

---

<sup>49</sup> Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J.42/2007 de rubro: “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Mayo de 2007, Tomo XXV, página 1639, registro digital 172559. De igual forma, apoya lo anterior la Jurisprudencia P./J.32/2007, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Diciembre de 2007, Tomo XXVI, página 776, registro digital 170881.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

la ley, su examen debe preceder al de los planteamientos de fondo, ya que, de resultar fundados, la consecuencia natural sería la invalidación total del decreto sin necesidad de analizar los argumentos relativos a su contenido material.

170. Por tanto, este Tribunal Pleno procederá, en primer lugar, al estudio de las presuntas violaciones al proceso legislativo que dieron origen a la Ley General de Comunicación Social. Aunque, antes de ello, resulta indispensable precisar cuál es la clase de violaciones que pueden ser objeto de examen en esta sede constitucional.
171. La presente vía jurisdiccional, prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, tiene por finalidad otorgar legitimación a diversos órganos del Estado para plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, configurándose como un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad. Su esencia radica en que el parámetro de contraste es la Norma Fundamental misma, y no otras disposiciones legales o reglamentarias de rango inferior.
172. En este sentido, resulta ilustrativo recordar la exposición de motivos del decreto de reforma constitucional que introdujo la acción de inconstitucionalidad, en la que se explicó que dicho instrumento busca permitir que un número calificado de legisladores, las legislaturas locales o el entonces Procurador General de la República, impugnen leyes que consideren contrarias a la Constitución, sin necesidad de acreditar un agravio personal o directo.<sup>50</sup>

---

*El segundo proceso que se propone recoger en el Artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se pueda impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.*

*Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

173. Se enfatizó que, a diferencia del juicio de amparo o de las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad persigue el interés general de preservar la supremacía constitucional, haciendo de la Constitución el único punto de referencia común en la convivencia democrática entre las distintas fuerzas políticas.
174. La finalidad de este medio de control es garantizar que el texto constitucional funcione como el parámetro único y supremo de validez normativa, y que la confronta se realice directamente entre la norma impugnada y la Constitución, sin requerir un interés jurídico individual ni la acreditación de afectaciones concretas.
175. En consecuencia, el parámetro de regularidad constitucional en las acciones de inconstitucionalidad no puede estar integrado por disposiciones infraconstitucionales, pues ello desvirtuaría la naturaleza del control abstracto y lo transformaría en un examen de mera legalidad.
176. Lo anterior encuentra respaldo en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII,<sup>51</sup> en relación con el 65,<sup>52</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que establece la improcedencia de la acción cuando no se aduzcan violaciones de rango constitucional. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad exige invariablemente una confrontación directa con la Norma Fundamental o con los principios que de ella se desprenden.
177. En virtud de ello, la litis en este tipo de procedimientos debe circunscribirse

---

*constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la constitución a fin de ser consideradas válidas.*

<sup>51</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

[...]

<sup>52</sup> **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

al análisis de constitucionalidad estricta, evitando convertir el examen en un control de legalidad o en una revisión de coherencia entre normas secundarias.

178. Como se anticipó, el diseño de este medio de control constitucional implica que la materia de la controversia se limite a un contraste directo entre el texto de la norma impugnada y las disposiciones de la Constitución, con el propósito de que este Alto Tribunal expulse del sistema jurídico aquellas leyes que infrinjan la supremacía constitucional o, en su caso, reafirme su validez, presuntiva en atención a su origen democrático.
179. En este sentido, debe reconocerse que el objetivo primordial de la acción de inconstitucionalidad consiste en que el parámetro de análisis recaiga en el apego de la norma producto del proceso legislativo a la Constitución, y no en una evaluación del procedimiento que le dio origen.
180. Ni los antecedentes parlamentarios de la reforma, ni el texto vigente del artículo 105 constitucional, ni su ley reglamentaria establecen que este medio de control tenga como finalidad examinar la regularidad formal del procedimiento legislativo, sino verificar la conformidad del contenido normativo con la Constitución General.
181. No obstante, desde los primeros años de la 9ª época del Semanario Judicial de la Federación —aparición de la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad— la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró la posibilidad de atender el proceso de creación de la ley, como se advierte de los siguientes precedentes tempranos, en la parte que interesa:

**Controversia Constitucional 6/96<sup>53</sup>**

[...]

Es cierto, como se señala, que en la controversia constitucional sólo podrán plantearse conceptos de invalidez en los que se alegue violación a preceptos de la Carta Fundamental; sin embargo, en el caso a estudio no cabe tener por infringida esta regla, ya que del análisis integral del escrito de demanda, se aprecia que, sustancialmente, se alegan violaciones no sólo al artículo 115 de la Constitución Federal, sino también al artículo 16, cuya norma genérica de legalidad que obliga a todo tipo de autoridades, se pone en relación con otras disposiciones, sean de la

---

<sup>53</sup> Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 6/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Díaz Romero, 10 de febrero de 1997.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Constitución Local o de las leyes secundarias. Esta Suprema Corte considera que no hay impedimento para examinar tal tipo de violaciones indirectas a la Constitución Federal, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso a estudio, donde se vienen invocando transgresiones atribuidas a la Legislatura Estatal dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Este alto tribunal estima que esta apertura es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

### Acción de Inconstitucionalidad 3/98.<sup>54</sup>

[...]

SÉPTIMO. En su primer concepto de invalidez, la parte actora aduce violación al principio de legalidad que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal, ya que la Legislatura del Estado de Zacatecas infringió lo dispuesto por los artículos 64, 66, fracción II, 68, 70, 98 y 99 del Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado, al no citar ni sesionar las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, y el 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del citado Estado, al no declarar recinto oficial el comedor de las instalaciones de la legislatura, por tratarse de un lugar distinto al habitual que lo es el salón de sesiones.

Resulta pertinente aclarar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden cuando se plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución Federal. De esto se sigue que la vía constitucional de mérito resulta improcedente cuando se alegue contravención a disposiciones de una Constitución Local o a leyes ordinarias.

[...]

Sin embargo, no cabe tener por infringida esa regla cuando del análisis integral del escrito de demanda se aprecie que sustancialmente se alegan violaciones a diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el artículo 16, cuya norma genérica de legalidad, que obliga a todo tipo de autoridades, se invoca en relación con otras disposiciones de la Constitución Local y de leyes secundarias, en cuyo caso esta Suprema Corte considera que no hay impedimento para examinar tal tipo de violaciones indirectas a la Constitución Federal, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con la ley impugnada, esto es, no cualquier tipo de violación a disposiciones secundarias o locales, sino cuando trasciendan al contenido mismo de la norma impugnada.

Este Alto Tribunal estima que esta apertura es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas, cuando se afecten de manera fundamental a causa de violaciones cometidas dentro del proceso legislativo del que emanan, que se estima que en ningún caso deben contrariar alguna disposición de la Carta Fundamental.

[...]

Atento todo lo anterior, se concluye que en la acción de inconstitucionalidad pueden alegarse vicios del proceso legislativo; sin embargo, debe analizarse previamente si los vicios formales atribuidos al proceso legislativo pueden trascender o afectar de manera fundamental la ley impugnada.

[...]

**[Énfasis añadido]**

182. Conforme a lo expuesto, la razón por la cual este Alto Tribunal

---

<sup>54</sup> Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 3/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 24 de febrero de 1998.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

primigeniamente consideró procedente examinar no solo el contenido de la norma impugnada, sino también el proceso legislativo del que proviene se sustenta en el principio de legalidad previsto en la Constitución General, que impone a toda autoridad el deber de actuar conforme al orden jurídico vigente.

183. Más recientemente, la integración anterior de este Alto Tribunal profundizó en el examen del procedimiento legislativo, considerando que la observancia de normas infraconstitucionales formaba parte del parámetro de contraste.
184. Este enfoque condujo a que, en diversos precedentes, se declarara la invalidez de normas no solo por la infracción directa de preceptos constitucionales, sino también por la omisión de requisitos procedimentales de naturaleza legal o incluso reglamentaria, ampliando así el control constitucional hacia el terreno del control de legalidad.<sup>55</sup>
185. Bajo esa perspectiva, se estimaba que cualquier desviación al proceso parlamentario podía comprometer la validez democrática de la ley, de modo que la Corte asumía un rol activo al verificar si cada trámite legislativo había cumplido estrictamente conforme al reglamento o a la ley secundaria correspondiente.
186. Así, cuando el Congreso ha desatendido las disposiciones que regulan su propio procedimiento y tales irregularidades inciden de manera sustancial en la validez de la ley emitida, la revisión de dichos vicios formales comenzó a tornarse procedente. De esta manera, el control constitucional no se ha limitado al contraste entre la ley y la Constitución, sino que se ha extendido a verificar que la formación misma de la norma respete también el marco legal.
187. Con todo, esta integración estima oportuno replantear los fundamentos que han permitido ensanchar el control constitucional al proceso legislativo. En

---

<sup>55</sup>Véanse, por ejemplo, las Acciones de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013; así como la Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

su origen, la admisión de este tipo de análisis respondió a una lectura amplia del principio de legalidad y a la aspiración de realizar un examen integral de validez de la norma; sin embargo, con el desarrollo del constitucionalismo contemporáneo, el control constitucional de las leyes debe entenderse como un instrumento de garantía del principio democrático y de la norma con carácter fundamental,<sup>56</sup> no como un mecanismo de fiscalización al interior del Parlamento.

188. Bajo esa premisa, este replanteamiento constitucional exige distinguir entre el incumplimiento de reglas internas del procedimiento legislativo y la vulneración de las normas y principios constitucionales que lo sustentan. El primero pertenece al ámbito de la autonomía parlamentaria, y su corrección corresponde a los propios órganos legislativos; el segundo, en cambio, puede comprometer la validez democrática de la ley y justificar la intervención del Tribunal Constitucional.<sup>57</sup>

189. Esta distinción se justifica porque el principio de autonomía parlamentaria protege la capacidad de las Cámaras para organizar su funcionamiento interno sin injerencias externas, mientras que el principio de supremacía constitucional impone un límite cuando la infracción procedimental afecta valores estructurales del Estado constitucional. En ese punto de contacto, la función jurisdiccional no actúa como una instancia de control administrativo, sino como garantía constitucional.<sup>58</sup>

190. La Constitución prevé tanto normas explícitas como implícitas que rigen el control de los procedimientos legislativos, configurando un parámetro de regularidad que combina reglas de cumplimiento obligatorio y principios de

---

<sup>56</sup> Respecto de la locución “**norma con carácter fundamental**”, se sigue lo expuesto por Pino, G. (2014). *Derechos e interpretación: El razonamiento jurídico en el Estado constitucional* (H. Sánchez Pulido, P. Caballero Elbersi, A. Morales Velásquez, F. Orlando & D. Dei Vecchi, Trads.). Universidad Externado de Colombia. Para el autor una norma con carácter fundamental es aquella que ocupa una posición jerárquicamente superior dentro del sistema jurídico, de modo que sirve como parámetro o criterio de validez para las demás normas.

<sup>57</sup> Gómez Corona, E. (2008). Capítulo II. El control de las resoluciones parlamentarias por el Tribunal Constitucional. En *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>58</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en la **acción de inconstitucionalidad 62/2022** y su acumulada **77/2022**, resuelta en sesión de 22 de agosto de 2022, por la anterior integración del Pleno de este Alto Tribunal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

interpretación constitucional.<sup>59</sup>

191. Por un lado, expresamente los artículos 71 y 72 establecen las etapas formales e indispensables para la creación de leyes y decretos —como la iniciativa, la discusión bicameral, la aprobación, la promulgación y la publicación—, con lo cual fijan los límites estructurales que garantizan la validez del proceso legislativo. Estas previsiones constituyen, en sí mismas, reglas constitucionales cuyo incumplimiento implica, por regla general, la nulidad del producto legislativo, en tanto vulneran directamente el diseño orgánico y procedimental dispuesto por el Constituyente.
192. En ese mismo sentido, el Congreso de la Unión, por su naturaleza democrática y deliberativa, posee amplias facultades de autoorganización, que le permiten dictar las normas internas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones. Estas prerrogativas implican una mínima intervención de los otros poderes del Estado y el respeto máximo a la autonomía de sus integrantes, tanto en lo individual como en su actuación colegiada.
193. Así, la remisión que el artículo 72 constitucional hace a “la ley del Congreso y sus reglamentos” debe entenderse como una facultad de autorregulación del órgano parlamentario, y no como una elevación normativa de esas disposiciones a rango constitucional. Por ello, tales normas internas operan como instrumentos de orden y funcionamiento, no como parámetros de control constitucional, salvo que en su aplicación se vulnere de forma directa una disposición o principio constitucional.
194. En consecuencia, considerando la naturaleza de las normas parlamentarias y la finalidad de la Acción de Inconstitucionalidad —dirigida a preservar la supremacía de la Constitución—, no puede sostenerse que una ley sea inconstitucional únicamente porque en su proceso de formación se transgredió un reglamento interno. Para que exista una verdadera violación constitucional, es necesario que el vicio alegado se vincule con una referencia constitucional específica, ya sea una regla expresa o un principio

---

<sup>59</sup> Razonamiento análogo en torno a la distinción entre cláusulas implícitas y explícitas sostiene Arnoult, citado por Pedro de Vega, en *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, cit., p. 268.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

implícito derivado de la propia Constitución.

195. Por otro lado, además de las reglas expresas que estructuran el procedimiento legislativo, el texto constitucional incorpora principios implícitos que orientan la interpretación de esas etapas formales y permiten dotar de contenido sustantivo a su desarrollo. Los cuales, aunque no formulados de manera explícita, conforman el entramado axiológico del sistema parlamentario. Estos principios otorgan sentido sustantivo a las etapas formales del proceso y garantizan que la actividad legislativa no se reduzca a un cumplimiento mecánico de requisitos procedimentales, sino que se rija por valores democráticos, deliberativos y de representación plural.<sup>60</sup>
196. Mientras las reglas determinan condiciones ineludibles para la validez del proceso, los principios establecen parámetros de corrección sustantiva que admiten graduaciones y excepciones, conformando así un esquema dual de control —de reglas y de principios— que permite distinguir entre irregularidades invalidantes y deficiencias subsanables dentro del funcionamiento parlamentario.
197. Como se dijo, el parámetro de regularidad constitucional del procedimiento legislativo se integra tanto por reglas expresas como por principios implícitos. En el primer grupo —el de las reglas— se ubican aquellas disposiciones expresas de observancia estricta que el propio constituyente estableció como condiciones indispensables para la formación válida de las leyes.
198. Dentro de este conjunto se encuentran, las previstas en los artículos, 71 y 72 de la Constitución que disponen:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III.- A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

---

<sup>60</sup> Sobre los principios implícitos a partir de una estructura necesaria intrínseca, véase: N. Bobbio, *Principi generali di diritto*, p. 277; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, p. 380 (en relación a las posibles superposiciones entre argumento naturalístico y argumento de los principios); M. Van Hoecke, *The Use of Unwritten Legal Principles by Courts*, pp. 251-252.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

**IV.-** A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

**A.-** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

**B.-** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

**C.-** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

**D.-** Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

**E.-** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**F.-** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

**G.-** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

**H.-** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

**I.-** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

**I (sic).-** El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

**[Énfasis añadido]**

199. Las disposiciones constitucionales transcritas establecen las reglas esenciales que el Constituyente estimó indispensables para conferir validez formal a una ley, mismas que delimitan las etapas básicas del procedimiento legislativo.

200. En términos generales, dichas reglas precisan quiénes tienen derecho de iniciativa; la posibilidad de presentar iniciativas preferentes; la obligación de discutir los proyectos de manera bicameral y sucesiva; la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones o vetar los proyectos; la obligación de promulgar y publicar aquellos que no sean devueltos; las consecuencias del veto —destacando la necesidad de mayoría calificada para su superación—; el carácter nominal de las votaciones; las devoluciones entre cámaras; los límites a la reiteración de iniciativas dentro

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

del mismo periodo; las restricciones temáticas respecto de la cámara de origen, y los supuestos en los que el Ejecutivo carece de facultad de observación.

201. Tales disposiciones conforman la estructura mínima e indisponible que el legislador debe respetar para que el producto normativo pueda considerarse una ley válidamente emitida en un Estado constitucional de derecho.

202. Además, de los ya referidos artículos 71 y 72 se advierte que, tratándose de la creación de leyes o decretos federales, los procedimientos legislativos pueden dividirse en las siguientes etapas:

a. **Iniciativa.** Los procedimientos legislativos relativos a la expedición de leyes o decretos comienzan con una iniciativa que puede ser presentada por el Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y por ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalan las leyes.

b. **Discusión en la cámara de origen.** Cuando la naturaleza o materia del proyecto de ley o decreto no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (tratándose de leyes federales o generales), se discutirá sucesivamente en ambas, comenzando por la cámara de origen (en la que se presentó la iniciativa), a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

c. **Aprobación en la cámara de origen.** Una vez discutido el proyecto, se someterá a votación y, si se aprueba, pasará para su discusión a la cámara revisora. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

d. **Discusión en la cámara revisora.** En la cámara revisora se

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

someterá a discusión nuevamente el proyecto o la minuta.

e. **Aprobación en la cámara revisora.** Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los presentes, volverá a la Cámara que lo desechó y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. Por otra parte, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados.

f. **Promulgación y publicación.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen, esta deberá discutirlo de nuevo y, si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora, que, si lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si el Ejecutivo Federal no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción. Vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido el segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado.

203. Lo hasta aquí expuesto describe de manera general la secuencia de pasos para aprobar una ley, según han coincidido, incluso, la doctrina y la jurisprudencia, y que están inmersas en los preceptos ya referidos. Así, no

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

cabe duda de que, cuando menos, estas etapas son de rango constitucional y, como tales, constituyen parámetro de regularidad de las normas generales que son materia de una Acción de Inconstitucionalidad.

204. Ello, sin perjuicio de que existen otras reglas de funcionamiento de igual jerarquía constitucional, que deben interpretarse de manera armónica con las etapas antes descritas. Entre ellas destaca, por ejemplo, el requisito de quórum para sesionar válidamente, previsto en el artículo 63 de la Constitución, el cual constituye una condición indispensable para que las decisiones legislativas puedan considerarse adoptadas conforme a derecho. Sentadas estas bases, el examen de las reglas explícitas constitucionales del procedimiento legislativo debe abordarse desde la teoría de la inconstitucionalidad por inadecuación: existe inadecuación cuando el acto legislativo no se subsume en el supuesto expreso que la Constitución impone para su validez formal.<sup>61</sup>
205. Metodológicamente, el análisis es un juicio de subsunción en 3 pasos: **(i)** identificación de la regla constitucional aplicable; **(ii)** fijación de los hechos del trámite); **(iii)** contraste directo entre hecho y regla, verificando su compatibilidad fáctica.
206. Bajo este esquema, no se ponderan conveniencias ni se mide “gravedad”: tratándose de reglas constitucionales, la pregunta es binaria —se cumplió o no—, pues tales exigencias son condiciones de existencia y validez del producto normativo en un Estado constitucional.
207. En coherencia con lo anterior, el estándar probatorio es elevado y debe partir de la documentación parlamentaria oficial y pública; igualmente, la carga demostrativa corresponde a quien afirma la inadecuación.
208. En conclusión, la validez de la ley depende de que el trámite legislativo encaje rigurosamente en los supuestos previstos por los artículos 71, 72 y

---

<sup>61</sup> Mendonca, D., & Guibourg, R. A. (2004). *Los caminos de la inconstitucionalidad*. En *La odisea constitucional: Constitución, teoría y método* (pp. 153-175). Madrid-Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. (Colección **Filosofía y Derecho**, dirigida por José Juan Moreso Mateos y Jordi Ferrer Beltrán).

disposiciones constitucionales expresas aplicables. Cuando el desarrollo parlamentario no guarda correspondencia con lo que la Constitución ordena, se configura una inconstitucionalidad por inadecuación, que no requiere ponderaciones ni valoraciones adicionales, pues su incumplimiento basta para privar de validez al producto legislativo.

## **B. Principios que rigen el proceso legislativo**

209. Una vez delimitadas las reglas constitucionales que estructuran el procedimiento legislativo, corresponde ahora adentrarse en el estudio de los principios implícitos que lo rigen. A diferencia de las reglas, estos no se desprenden de una disposición expresa ni admiten un ejercicio de subsunción directa, sino que se identifican a partir del sentido y finalidad del propio texto constitucional, el cual opera como un sistema normativo integral.
210. Por ello, el análisis que sigue no parte de la constatación de una infracción formal o textual, sino de la verificación de si el proceso legislativo se desarrolló en consonancia con esos mandatos constitucionales implícitos, que orientan su interpretación y aseguran que la creación normativa mantenga coherencia con los valores estructurales del Estado constitucional y democrático de derecho.
211. Ante este tipo de premisa para el control de validez, se debe recordar que, por su naturaleza, los principios son ponderables, debido a que se caracterizan por ser inespecíficos y abiertos, condición que, en contraste con las reglas, los hace derrotables por otros principios y, en este caso, ello llevaría a conservar la presunción de validez de las normas emitidas por un ente democrático.
212. Con esto en mente, procede rescatar las bases teóricas en las que se sustenta la doctrina jurisprudencial preexistente sobre las formalidades del procedimiento legislativo analizadas desde una perspectiva de principios. En este sentido, se ha sostenido que el análisis de dicho procedimiento debe considerar las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, de modo que se equilibren dos principios distintos.<sup>62</sup>

213. Por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las irregularidades que se produzcan en los trabajos parlamentarios que culminan con la aprobación de una norma mediante una votación teóricamente suficiente.<sup>63</sup>

214. Se ha establecido que, en cada caso, debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento de los estándares siguientes.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Sobre el particular, resulta aplicable la tesis P. XLIX/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro digital 169493: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”**.

<sup>63</sup> La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia mas no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

<sup>64</sup> Los cuales se advierten del contenido de la tesis P. L/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, registro digital 169437, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

215. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
216. El procedimiento deliberativo debe culminar con una correcta toma de votación, desde una perspectiva de certeza, precisión y libertad legislativa. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.<sup>65</sup>
217. Lo anterior se ha sostenido fin de que las y los integrantes de las legislaturas hayan podido formar parte del procedimiento legislativo, de forma libre, en condiciones de igualdad y conforme a la vocación democrática que lo debe caracterizar.
218. Por tanto, aunque la Constitución Mexicana no establece textualmente que se deba permitir la participación de todas y todos los legisladores electos democráticamente, sean independientes o parte de un grupo parlamentario, ni que la discusión debe ser viable y libre, lo cierto es que se entiende que, precisamente para para eso, existe un sistema de representación plural, en el que cada persona legisladora tiene la posibilidad de llevar al Pleno de los órganos respectivos las ideas y expectativas para cuya defensa una parte del pueblo le otorgó su representación.
219. Así debe ser, para no reducir la actividad de creación de leyes a un mero proceso de toma de votación, en el que no existen posiciones individuales,

---

**VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.”**

<sup>65</sup> PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Tesis Aislada P. L/2008, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2008, Tomo página 717, registro digital:169437.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

una mayoría permanente y artificialmente homogénea arriba a la sesión con una decisión ya tomada y se asume que, fuera cual fuera la discusión o los argumentos presentados por las minorías, no se cambiaría el sentido de los votos, al grado de que sería irrelevante permitir participar a las minorías o cualquier tipo de disidencia respecto de las posturas predominantes.

220. Contrariamente a este escenario, conforme al diseño constitucional de nuestro país, se entiende que es durante el debate y la votación que cada legislador y legisladora adoptan en definitiva su postura sobre la conveniencia de aprobar una ley, de suerte que se trate de una verdadera deliberación y, sin perjuicio de los perfiles políticos de cada persona diputada o senadora, sean tales reflexiones e intercambios de ideas los que determinen si el proyecto se autoriza en definitiva, con lo que se le dota de legitimidad democrática.

221. En esas condiciones, esta Suprema Corte deberá estimar como consecuencias del **principio de deliberación democrática y pluralidad** que, respecto de las minorías y las disidencias, **(i)** se les permita conocer las iniciativas o proyectos de los otros grupos parlamentarios, **(ii)** se respete su derecho a participar en las discusiones y votaciones, **(iii)** se asienten y reflejen en los registros respectivos los votos en los sentidos efectivamente emitidos, de tal suerte que, de manera general, serán estas las formalidades implícitas que se podrán considerar constitucionales, para efectos del parámetro de regularidad.

222. Definido el marco metodológico —esto es, el control por reglas (subsunción estricta) y por principios implícitos (juicio ponderativo)— y despejadas las cuestiones de procedencia, para depurar la litis y presentar una sentencia clarificada, en primer término, este Pleno precisará cuáles de los planteamientos de los denunciantes son efectivamente cognoscibles en esta sede constitucional; esto es, aquellos que (i) invocan una regla constitucional expresa o (ii) denuncian una afectación directa a principios constitucionales del proceso deliberativo.

223. Los restantes alegatos que sólo describen incumplimientos reglamentarios, cuestiones de mera legalidad o disconformidades políticas internas del

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Parlamento serán excluidos del estudio, pues como se estableció no resultan susceptibles de control en esta vía constitucional.

### C. Procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Comunicación Social

224. Como ya se relató el considerando de “consideración previa” el proceso legislativo que dio origen a la Ley General de Comunicación Social, partió de la resolución del **Amparo en Revisión 1359/2015**, donde se concedió el amparo a la quejosa para que el Congreso de la Unión cumpliera con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, emitiera la ley regulatoria del párrafo octavo —ahora noveno— del artículo 134 de la Constitución.

225. Así, en sesión ordinaria del quince de marzo de dos mil dieciocho, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos mediante el cual se estableció el procedimiento para la discusión de las iniciativas con proyecto de decreto relativas a la expedición de dicha ley. De ese acuerdo, en lo que interesa para el presente asunto, debe destacarse lo siguiente:

- En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de diez de abril de dos mil dieciocho,<sup>66</sup> se discutió el dictamen de la Comisión de Gobernación con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social. El dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular y remitido a la Cámara de Senadores.
- El Senado de la República recibió la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social<sup>67</sup> el mismo diez de abril de dos mil dieciocho, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y

---

<sup>66</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año III, Segundo Periodo, 10 de abril de 2018. (Fojas 4208 a 4283 del cuaderno de pruebas 4/4)

<sup>67</sup> Fojas 5 a 26 del cuaderno de pruebas 1/4.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera.<sup>68</sup>

- En Sesión Plenaria de la Cámara de Senadores de doce de abril de dos mil dieciocho, la Mesa Directiva dio cuenta que el día diez de ese mes y año se había recibido de la Cámara de Diputados la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y que había sido turnada en esa misma fecha de forma directa a las comisiones referidas.<sup>69</sup>
- Mediante oficios DGPL-2P3A.-3886, DGPL-2P3A.-3887 y DGPL-2P3A.-3888, todos de diecisiete de abril de dos mil dieciocho,<sup>70</sup> la Mesa Directiva del Senado comunicó a las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, la excitativa emitida para que presentaran el dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social.
- Mediante oficios DGPL-2P3A.-4158, DGPL-2P3A.-4159 y DGPL-2P3A.-4160, todos de diecinueve de abril de dos mil dieciocho,<sup>71</sup> la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores comunicó una segunda excitativa a las comisiones unidas para la presentación del dictamen correspondiente.
- Ese mismo día, se llevó a cabo una reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, a fin de analizar y deliberar el dictamen respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social.<sup>72</sup>
- Una vez puesto a consideración y debate de los integrantes de las Comisiones Unidas el proyecto de dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de

---

<sup>68</sup> Recibido el 10 de abril de 2018, mediante Oficio No. DGPL-2P3A.-3598 y Oficio No. DGPL-2P3A.-3599 en la Comisión de Gobernación y en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, respectivamente, y el once de abril de dos mil dieciocho por Oficio No. DGPL-2P3A.-3600 en la Comisión de Estudios Legislativos, Primera. Fojas 27 a 29 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>69</sup> Disponible en la página de internet del Senado de la República en [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/80095](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/80095).

<sup>70</sup> Fojas 30 a 31 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>71</sup> Fojas 33 a 35 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>72</sup> Versión estenográfica de la Reunión de Comisiones Unidas de Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos Primera del 19 de abril de 2018, fojas 911 a 949 del cuaderno de pruebas 1/4.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

Comunicación Social fue votado y al respecto el resultado fue el siguiente: (i) Comisión de Gobernación. Empate 7 votos a favor y 7 votos en contra; (ii) Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Empate 7 votos a favor y 7 votos en contra; (iii) Comisión de Estudios Legislativos, Primera. 2 (dos) votos a favor y 3 votos en contra.

- Debido al empate en la votación emitida en dos comisiones, inmediatamente de nueva cuenta fue realizada una nueva votación, en la que se obtuvo el mismo resultado.<sup>73</sup>
- El veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, se llevó a cabo nuevamente una reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, con la finalidad de continuar con la votación del proyecto de dictamen. Declarado el quórum, se votó de nueva cuenta proyecto de dictamen, con los siguientes resultados: (i) Comisión de Gobernación. 6 votos a favor y 5 votos en contra. (ii) Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Empate 7 votos a favor y 7 votos en contra. (iii) Comisión de Estudios Legislativos, Primera, 2 votos a favor y 3 votos en contra.<sup>74</sup>
- En paralelo, en sesión ordinaria de la misma fecha de la Cámara de Senadores de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, el Pleno del Senado aprobó en votación nominal de 43 votos a favor, 31 en contra y 0 abstenciones<sup>75</sup> el “Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con el Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley General de Comunicación Social”.<sup>76</sup>
- Dicho acuerdo tuvo por objeto establecer el procedimiento que le permita a la Cámara de Senadores atender en tiempo y forma la expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, con la finalidad de cumplir tanto la obligación contenida en el artículo Tercero Transitorio en cuestión, como el mandato

---

<sup>73</sup> Oficio LXIII/CG/1066/2018 de 24 de abril de 2018 emitido por los presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, fojas 1 a 3 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>74</sup> Oficio LXIII/CG/1066/2018 de 24 de abril de 2018 emitido por los presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, fojas 1 a 3 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>75</sup> Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del Pleno de la Cámara de Senadores de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, foja 1067 del cuaderno de pruebas 1/4.

<sup>76</sup> Fojas 36 a 46 del cuaderno de pruebas 1/4.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

decretado por la autoridad judicial competente en la sentencia relativa al amparo en revisión 1359/2015.

- En caso de que las Comisiones Unidas de Gobernación; de Radio y Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, no remitan, a más tardar, para el martes veinticuatro de abril de dos mil dieciocho a la Mesa Directiva el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, recaído a la minuta enviada por la Cámara de Diputados para su trámite procesal legislativo, la Mesa Directiva acuerda que su Presidente, en la sesión plenaria inmediata siguiente a la fecha mencionada, les retire el proyecto y en sus términos lo presente al Pleno para su discusión y votación.
- Se establecieron las reglas respectivas para el debate en comisiones.
- En la misma sesión de 25 de abril, el dictamen de las Comisiones de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Primera, que contiene un proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social fue incorporado al orden del día para primera lectura.<sup>77</sup>
- Desahogado lo anterior, fue discutido el dictamen y aprobado en lo general por 60 votos a favor, 46 en contra y 0 abstenciones. Acto seguido, fueron aprobados en lo particular todos los artículos reservados.
- Finalmente, fue ordenado remitir el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social al Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 constitucional.

### D. Análisis de las violaciones alegadas

226. De los conceptos de invalidez sintetizados en fojas anteriores, se observa que los planteamientos relacionados con presuntas violaciones al procedimiento legislativo radican en que, según los promoventes, la Ley General de Comunicación Social fue aprobada sin respetar los plazos, etapas ni formalidades previstas para la deliberación parlamentaria.

---

<sup>77</sup> Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del Senado de la República correspondiente al 25 de abril de 2018, foja 1160 del cuaderno de pruebas 1/4.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

227. En particular, señalan que la Mesa Directiva del Senado, mediante acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, modificó sin sustento legal los plazos del procedimiento legislativo al someter directamente al Pleno la Minuta con Proyecto de Decreto de la Ley General de Comunicación Social, sin dictamen previo de las comisiones unidas de Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía, y Estudios Legislativos, Primera.
228. Se alega que dicha actuación impidió la deliberación sustantiva, pues las comisiones apenas informaron sus votaciones el mismo día de la aprobación, incumpliendo los tiempos reglamentarios y el principio de división funcional dentro del proceso parlamentario.
229. Asimismo, se sostiene que el dictamen fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado apenas unas horas antes de su discusión en el Pleno, lo cual —a juicio de los promoventes— impidió que las y los legisladores conocieran su contenido con la antelación suficiente para ejercer un voto informado.
230. Aducen también que el expediente votado no constituía un dictamen formalmente emitido, sino un proyecto elaborado por las comisiones y validado por el Pleno mediante votación económica, lo que contravendría los artículos 192 y 193 del Reglamento del Senado.
231. Se agrega que, aunque el acuerdo del Senado se justificó en el cumplimiento de una sentencia de amparo, no se acreditó la urgencia legislativa ni la imposibilidad material de cumplir con el procedimiento ordinario en los dos periodos anteriores.
232. Argumentan que la Cámara de Diputados no agotó el análisis de las diversas iniciativas presentadas, ni explicó por qué desechó o incorporó determinados planteamientos. Tampoco atendió las observaciones internacionales formuladas por organismos y foros especializados, por lo que el proceso legislativo habría carecido de información suficiente, equidad deliberativa y apertura democrática.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

233. Finalmente, alegan que el dictamen careció de fundamentación y motivación reforzada, al no justificar la elección de soluciones normativas ni acreditar la proporcionalidad de la regulación aprobada en relación con los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
234. Como se anticipó, el análisis de este Tribunal se limitará a los planteamientos con anclaje directo en la Constitución, ya sea en una regla expresa o en los principios que rigen el procedimiento legislativo. Aquellos que no reúnan este carácter no serán objeto de examen, pues no son susceptibles de control en esta vía jurisdiccional.
235. En conexión con lo anterior, este Pleno estima que los planteamientos relativos a: (i) la publicación tardía en la Gaceta, (ii) la ausencia de dictamen formal, (iii) falta de análisis de iniciativas y observaciones internacionales y (iv) falta de justificación de urgencia legislativa no gozan de soporte constitucional —implícito o explícito—, por lo que deben ser excluidos del presente estudio.
236. Ello es así porque tales aspectos se rigen por normas de carácter reglamentario que regulan la organización interna de los trabajos parlamentarios. Su incumplimiento, aunque pueda implicar una irregularidad en el trámite legislativo, no afecta por sí mismo una disposición o principio previsto en la Constitución, la cual no fija plazos específicos de publicidad ni exige una determinada formalidad documental para la emisión de dictámenes.
237. Dichos reproches aluden a la calidad del debate legislativo y a criterios de técnica normativa que no forman parte de las etapas estructurales previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General. En consecuencia, estos planteamientos no son susceptibles de revisión en esta sede, al no involucrar una infracción de las reglas o principios constitucionales que garantizan la validez del procedimiento de formación de las leyes.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Esta afirmación se robustece con lo resuelto por el Tribunal Constitucional español en la STC 220/1991 de 25 de noviembre de 1991, pues la jurisdicción constitucional no fiscaliza la calidad del debate ni criterios de técnica normativa cuando no inciden en el núcleo de las facultades parlamentarias ni en reglas o principios constitucionales del procedimiento

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

238. Ahora bien, este Tribunal advierte que las alegaciones relativas a que la Mesa Directiva del Senado modificó el procedimiento para someter el dictamen directamente al Pleno sin el trabajo previo de las comisiones, así como que no se agotó el análisis de las diversas iniciativas presentadas, ni se explicó por qué se desecharon o incorporaron determinados planteamientos, así como la ausencia de motivación reforzada, sí revisten un genuino reproche de rango constitucional, en tanto cuestionan directamente la observancia de disposiciones contenidas en la norma fundamental.
239. Esos reclamos, en efecto, argumentan una posible afectación a los atributos democráticos del procedimiento legislativo, desde el principio constitucional de equidad en la deliberación parlamentaria, particularmente al derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.
240. No obstante, este Alto Tribunal considera que los narrados planteamientos **son infundados**, toda vez que de las constancias parlamentarias se advierte que el procedimiento legislativo cumplió con las etapas esenciales previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General.
241. En efecto, la Cámara de Diputados aprobó la minuta correspondiente, la cual fue posteriormente discutida y votada por el Pleno del Senado con quórum legal y mayoría suficiente. Si bien ello implicó una tramitación expedita, no se advierte que haya suprimido el debate ni restringido la participación de las fuerzas políticas representadas en la Cámara, pues el dictamen fue discutido públicamente, con quórum legal, participación de legisladores de distintos grupos parlamentarios.
242. Además, la Mesa Directiva, con base en sus facultades de autoorganización parlamentaria, cuya regulación corresponde al propio Congreso adoptó los acuerdos correspondientes para agilizar la tramitación respectiva.
243. En cuanto al señalamiento de que no se agotó el análisis de las distintas iniciativas ni se explicó por qué se desecharon o incorporaron determinados planteamientos, este Tribunal estima que tal circunstancia no afecta la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

validez del procedimiento. Las constancias parlamentarias muestran que las iniciativas fueron conocidas y discutidas en el proceso de dictaminación, y que el Pleno tuvo oportunidad de debatir y votar el proyecto. El hecho de que no se consignara una exposición detallada de cada propuesta no significa que se haya impedido el intercambio de ideas ni que se haya limitado la deliberación democrática.

244. Finalmente, el Partido Político Movimiento Ciudadano considera que hay una falta de motivación reforzada en el decreto impugnado, al no hacer una ponderación completa de los derechos humanos la libertad de expresión, pensamiento y acceso a la información.

245. Este concepto de invalidez resulta infundado, pues de la lectura de las constancias del expediente puede advertirse que, en efecto, se expusieron las razones por las que consideró necesario emitir el decreto cuestionado, entre la que destaca, el propio mandato del Poder Reformador en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional del año dos mil catorce, así como lo resuelto en el Amparo en Revisión 1359/2015.

246. En consecuencia, no puede estimarse que las acciones cuestionadas hayan vulnerado los principios de deliberación democrática ni el derecho de participación en condiciones de libertad e igualdad.

247. De ahí que este Alto Tribunal considere que las alegadas violaciones sean **infundadas**, por lo que reconoce la validez del procedimiento legislativo.

### **VII.2 Conceptos de invalidez relacionados con lo resuelto en el Amparo en Revisión 308/2020**

248. En sus conceptos de invalidez las partes accionantes, hacen valer diversas violaciones relacionadas con la deficiente regulación del gasto público, de la definición de propaganda, así como las restricciones a la propaganda gubernamental.

249. La minoría legislativa de la **Cámara de Senadores** accionante considera, en su primer y quinto concepto de invalidez, que diversas n el artículo 18 de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

la ley bajo análisis permite discrecionalidad en la definición del gasto público.

250. En parte de su quinto concepto de invalidez, estima que los artículos 20 y 22 no definen cómo operarán los diversos principios que rigen la comunicación social en el gasto de ésta. Además, en el propio quinto concepto de invalidez considera que los artículos 38, 39, 44 y 45 no establecen controles adecuados en el ejercicio del gasto público. También, en su primer concepto de invalidez refiere que la Ley no establece regulación para evitar ciertas contrataciones que eviten una concentración en el mercado de medios.

251. Finalmente, en su cuarto y quinto conceptos de invalidez, considera que existe una deficiente regulación, pues no prevé un criterio claro de propaganda, ni restricciones a la propaganda gubernamental.

252. Por su parte, en su primer concepto de invalidez, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** sostiene que la Ley General de Comunicación Social vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad de expresión en su dimensión colectiva y acceso a la información, así como los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, al no cumplir con los parámetros previstos en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 134 constitucional, ni con el mandato contenido en el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

253. A juicio de la Comisión accionante, la ley marco no establece reglas claras, transparentes ni suficientes que garanticen que el gasto público en comunicación social se ejerza conforme a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en la Constitución. Considera que el Congreso de la Unión incurrió en una deficiencia normativa al delegar en autoridades, como la Secretaría de Gobernación, la emisión de lineamientos para la selección de medios, la organización del Padrón Nacional de Medios de Comunicación y la regulación de la publicidad oficial, lo que propicia una distribución arbitraria y discriminatoria de los recursos públicos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

254. En opinión de la accionante, la falta de regulación genera un efecto disuasivo sobre la libertad de expresión, pues permite que los medios de comunicación adopten posturas complacientes frente al gobierno con el fin de conservar los contratos de publicidad oficial. En consecuencia, la norma impugnada no garantiza un marco de igualdad y pluralismo informativo, ni asegura la independencia de los medios ni el debate público libre, configurando así una restricción indirecta al derecho a la libertad de expresión y una omisión legislativa relativa en el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 134.
255. Por su parte, en su cuarto concepto de invalidez, el partido político **Movimiento Ciudadano** argumenta que los artículos 17, 18, 19 y 20 de la Ley General de Comunicación Social vulneran el principio de honradez en el ejercicio del gasto público, previsto en el artículo 134 constitucional. A su juicio, dichas disposiciones permiten un uso discrecional e ineficiente de los recursos públicos destinados a comunicación social, al no establecer límites ni mecanismos de control claros que garanticen la transparencia y la racionalidad presupuestaria.
256. Sostiene que el artículo 17, al concentrar en la Secretaría de Gobernación la facultad de asignar, reasignar y supervisar los Tiempos de Estado y Tiempos Fiscales, otorga un poder excesivo a esa dependencia sin prever contrapesos institucionales o mecanismos de fiscalización externos. Asimismo, considera que el artículo 18 autoriza un gasto público imprudente al permitir la contratación de tiempos comerciales cuando no haya disponibilidad de tiempos oficiales, sin establecer topes, límites o controles presupuestales específicos.
257. Finalmente, argumenta que los artículos 19 y 20 profundizan la discrecionalidad señalada, al remitir la regulación del gasto a normas de carácter administrativo o en materia de adquisiciones, sin detallar los procedimientos, criterios o parámetros que deben regir la planeación, contratación y fiscalización del gasto público en comunicación social. En su conjunto, Movimiento Ciudadano sostiene que la ley reclamada es un ordenamiento deficiente y permisivo, que posibilita un uso político del gasto

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

en comunicación social contrario a los principios de eficiencia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

258. Ahora, como ya fue narrado en el considerando “VII. Consideración previa” de esta sentencia, la otrora Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión del ocho de septiembre de dos mil veintiuno, conoció del **Amparo en Revisión 308/2020**, donde se analizó la impugnación de la organización “Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil”, donde alegó en su demanda de amparo:

16. Demanda de amparo. En el único concepto de violación se planteó, sustancialmente, que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para establecer los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno, así como los topes presupuestales para dichos gastos; por lo que vulnera el artículo 134 de la Constitución Federal y los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

17. Al respecto, la quejosa argumentó que en el ordenamiento reclamado no se regula ni define el carácter institucional de la comunicación social, pues si bien se menciona el vocablo “institucional”, lo cierto es que en ninguno de sus cuarenta y cinco artículos se regula dicho concepto, a pesar de que se trata de un estándar pilar en la materia.

18. Además, indicó que el artículo 14 de la ley en cuestión permite la comunicación social personalizada en ciertos supuestos, lo cual es contrario a lo que significa el vocablo “institucional”; máxime que el artículo 134 de la Constitución Federal resalta el carácter institucional en todo tipo de propaganda sin establecer excepciones.

19. Asimismo, señaló que el artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social 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.

20. Por otra parte, se afirmó 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.

21. Lo anterior, ya que, a decir de la quejosa, la Ley General de Comunicación Social no prevé los mecanismos que garanticen que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como aquellos necesarios para que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

22. Al respecto, se expuso que la gravedad de ese hecho, incluso se puede advertir de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 1359/2015, donde se consideró que la ausencia de reglas que permitan al Estado actuar de tal manera que asegure que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de forma completa y justa, hace que cualquier gasto que se haga en ese rubro sea potencialmente arbitrario, puesto que no será evidente que cumpla con los principios que deben disciplinar el gasto en comunicación social.

23. De igual forma, la quejosa señaló que la propia Ley General de Comunicación Social establece en sus artículos 2 y 5 la naturaleza y alcance de los principios que refiere el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Sin embargo, no prevé los mecanismos para garantizar su cumplimiento, es más, en el último párrafo del artículo 5 aludido, 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 constitucionales en cuestión.

24. En el mismo sentido, indicó que los artículos 19, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social incumplen con el objeto y fin del propio ordenamiento legal, ya que omiten establecer los techos presupuestales para el gasto de comunicación social y deja a la discrecionalidad de las dependencias y entidades obligadas la elección de los medios de comunicación, sin establecer pautas y criterios claros de asignación.

25. Sobre lo anterior, la quejosa manifestó que esta Primera Sala, al resolver el citado amparo en revisión 1359/2015, sostuvo que la omisión legislativa en el gasto de comunicación social tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar posiciones deferentes con el gobierno, a fin de no perder los recursos asignados a la difusión de publicidad oficial.

26. Asimismo, la quejosa afirmó que la ley reclamada, específicamente en los últimos preceptos referidos, no prevé ningún elemento claro y objetivo de valoración para la asignación del gasto de publicidad oficial a los medios de comunicación. Al contrario, mantiene el “estado de cosas institucional” que se pretendía revertir a través del propio ordenamiento, al remitir a la normativa de adquisiciones, arrendamientos y servicios la contratación de los tiempos comerciales.

27. De igual forma, señaló 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 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.

28. Por último, la quejosa sostuvo que el Poder Legislativo Federal ha incurrido en una omisión legislativa de carácter relativo, al incumplir con su deber de establecer el contenido normativo tendente a regular el ejercicio del gasto en comunicación social. Además, indicó que la falta de criterios de asignación de la publicidad oficial también vulnera los artículos 7 de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Consideraciones retomadas de la sentencia recaída en el Amparo en Revisión 308/2020, de la Primera Sala, resuelto en sesión del 8 de septiembre de 2021, por unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

259. Ahora, como se puede observar, los conceptos de violación en la demanda de amparo de **Artículo 19** son, esencialmente, los mismos que han sido narrados en este apartado por las partes accionantes en la presente acción de inconstitucionalidad.
260. En ambos casos, se cuestionó la ausencia de reglas claras que disciplinen el gasto en comunicación social, la falta de definiciones precisas sobre propaganda institucional y la carencia de mecanismos eficaces de fiscalización y rendición de cuentas que garanticen el uso imparcial, transparente y racional de los recursos públicos destinados a comunicación gubernamental.
261. En ese sentido, este Alto Tribunal se enfrenta a una situación atípica, en la que la cuestión constitucional efectivamente planteada en este asunto ya fue analizada y resuelta por este propio Tribunal Constitucional, a través de la entonces Primera Sala, que determinó la existencia de una omisión legislativa relativa en la emisión de la Ley General de Comunicación Social.
262. Dicha decisión generó efectos jurídicos directos dentro del orden constitucional nacional, pues reconoció que el Congreso de la Unión no había cumplido cabalmente con su obligación de legislar conforme a los parámetros establecidos en el artículo 134 de la Constitución y en el Tercero Transitorio de la reforma político-electoral de 2014.
263. En el **Amparo en Revisión 308/2020**, la entonces Primera Sala ordenó expresamente que “el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno”.
264. Esta determinación supuso el reconocimiento judicial de que la norma

---

Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.  
Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

vigente, si bien formalmente existente, era materialmente insuficiente para cumplir con el mandato constitucional, configurando así una omisión legislativa de carácter relativo.

265. Cabe destacar que, conforme al artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, no se actualiza en este caso la causa de improcedencia por cosa juzgada, puesto que, aunque los planteamientos son sustancialmente coincidentes, el amparo y la acción de inconstitucionalidad son medios de control con naturalezas y efectos distintos. El primero opera en un plano subjetivo y concreto, mientras que la segunda se ejerce de manera abstracta y con efectos generales sobre la validez constitucional de la norma.

266. No obstante, debe reconocerse que cuando una omisión legislativa relativa se declara fundada en sede de amparo, el pronunciamiento judicial implica, en términos materiales, un juicio sobre la **deficiente regulación legislativa**, esto es, sobre la falta de desarrollo normativo suficiente para dar cumplimiento al parámetro constitucional aplicable. En tal sentido, los efectos del amparo y los que se derivan de una acción de inconstitucionalidad que analiza la suficiencia normativa son similares, pues en ambos casos se examina la adecuación de la ley frente a un mandato constitucional incumplido o insatisfactoriamente desarrollado.

267. Por ello, este Alto Tribunal considera que la cuestión impugnada en esta acción —la insuficiencia estructural de la Ley General de Comunicación Social para garantizar los principios constitucionales de eficiencia, transparencia, institucionalidad y rendición de cuentas en el gasto público— coincide en sustancia con la omisión relativa previamente reconocida en el **Amparo en Revisión 308/2020**.

268. Así, por razones de seguridad jurídica, coherencia institucional y unidad del orden jurídico nacional, este Tribunal Pleno considera necesario adoptar las consideraciones de dicho precedente como criterio rector para resolver el presente asunto y con ello asegurar que el sistema de control constitucional opere de manera uniforme y evite la emisión de decisiones contradictorias sobre una misma ley y un mismo parámetro constitucional.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

269. Partiendo de lo anterior, este Alto Tribunal considera que los conceptos de invalidez planteados por las partes actoras resultan **fundados**, por las razones de la extinta Primera Sala emitidas en el **Amparo en Revisión 308/2020**.
270. Por mandato constitucional, el Congreso de la Unión quedó obligado a expedir una legislación que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, dispusiera las normas en materia de comunicación social a que deben sujetarse los distintos órganos gubernamentales y que garantice que el gasto en esa materia cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.
271. El mandato constitucional referido se traduce en que, a nivel legal, deben existir **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos. Para ello, se debe prever un entramado normativo suficientemente **preciso**, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo (ahora noveno) del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan.
272. En efecto, tal y como lo sustentó la otrora Primera Sala en el **Amparo en Revisión 1359/2015**, las democracias requieren de medios de comunicación profesionales e independientes que informen y den a conocer los distintos puntos de vista que existan sobre un problema de interés público, para que así los ciudadanos puedan formarse una opinión propia sobre dichos temas. Con todo, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

273. En consecuencia, en la actualidad se hace más indispensable contar con recursos económicos para poder comunicar opiniones e información a través de los medios de comunicación.

274. En el caso de México, es una realidad innegable que los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública realizan cotidianamente actividades de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social. Así, el gobierno compra a los medios de comunicación espacios de publicidad de distinto tipo —para que el anuncio se difunda entre la población en general o entre sectores más específicos— con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios.

275. De esta manera, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que estos se mantengan en operación, especialmente en épocas de crisis.

276. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado que *“los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad”*, aclarando que en la región *“[t]radicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios”* y *“[e]n general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad [...], existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso”*.<sup>80</sup>

277. Así, para algunos medios de comunicación, la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar que ya no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de dichos medios al gasto en comunicación social del gobierno es una situación que supone una amenaza a la libertad de expresión.

278. En ese sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión también

---

<sup>80</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

ha señalado que *“es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicación que la negativa a asignársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel”*, puesto que *“[c]omo sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal”*.<sup>81</sup>

279. Justo dentro de este marco es que lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce adquiere su justa dimensión, pues la previsión de un marco legal lo suficientemente claro y preciso que disminuya la arbitrariedad de los entes gubernamentales al momento de ejercer el gasto en comunicación social se torna indispensable para evitar, en la mayor medida posible, que una distribución arbitraria y discriminatoria de dicho gasto sea empleada como mecanismo de censura indirecta o como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.

280. Sobre el particular, resulta oportuno recuperar lo previsto en los *“Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión”*, en el sentido de que un régimen legal adecuado en materia de distribución del gasto para publicidad oficial debe *“necesariamente disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos para efectuar esa distribución”* de tal manera que los fondos públicos no sean utilizados para restringir la libertad de expresión.<sup>82</sup>

281. Aunado a lo anterior, debemos tener en cuenta que México no ha sido el primer país del continente en que se judicializa el tema sobre la inexistencia de marcos legales adecuados en materia de publicidad oficial. Uno de los principales antecedentes es el caso Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, párrafo 12.

<sup>82</sup> *Cfr. Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), CIDH/RELE/INF, p. 11. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%2005%2007.pdf>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Neuquén, decidido en septiembre de dos mil siete por la Corte Suprema de Justicia de Argentina.

282. Los hechos que dieron inicio al caso consistieron en que el gobierno de esa provincia había suspendido la pauta oficial en el medio de comunicación aludido como consecuencia de una denuncia de corrupción que este último había publicado.

283. En dicha oportunidad, la Corte Suprema de ese país entendió que si el Estado decide distribuir publicidad oficial debe hacerlo con base en dos criterios constitucionales:<sup>83</sup>

- No puede manejar la publicidad dándola y retirándola a algunos medios con base en criterios discriminatorios;
- No puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión.

284. Como efectos de dicha sentencia, se resolvió que la provincia Neuquén debía presentar a la Corte un marco jurídico adecuado que regulara la distribución de la pauta oficial.<sup>84</sup>

285. En la misma República de la Argentina se dio el antecedente de *Editorial Perfil v. Estado Nacional*. El caso fue estudiado por la Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal de Argentina, la cual resolvió que:

[...] el gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Es por ello que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario.<sup>85</sup>

286. Otro antecedente jurisprudencial es el caso *El Día v. Rosselo*, resuelto en la Corte Federal de Apelaciones del Primer Circuito. El hecho que originó el caso fue que la administración del gobernador de Puerto Rico, Pedro

---

<sup>83</sup> Ibidem, párr. 26. Véase Corte Suprema de Argentina, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 11.e.

<sup>84</sup> Ibidem, párr 31.

<sup>85</sup> Ibidem párr. 28.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Rossello, retiró la publicidad oficial al diario *El Día*, como consecuencia de críticas que el periódico había hecho al gobernador.<sup>86</sup>

287. La Corte que conoció del caso determinó que ello constituía una clara violación del derecho a la libertad de expresión garantizado en la primera enmienda de la constitución norteamericana. Se razonó ello sobre la base de que *“usar fondos del gobierno para castigar el discurso político de miembros de la prensa y buscar coaccionar a los medios de comunicación para que emita expresiones favorables al gobierno es contrario a la primera enmienda”*.<sup>87</sup>
288. Asimismo, la Corte Suprema de Chile resolvió un reclamo presentado por la Revista Punto Final contra la distribución de publicidad oficial realizada por algunos ministerios.
289. En ese caso, el tribunal consideró que el orden jurídico chileno otorga a los funcionarios *“un amplio margen de discrecionalidad”* y recomendó que la publicidad estatal se haga *“bajos criterios transparentes y no discriminatorios”*.
290. Teniendo en cuenta esas experiencias, la extinta Primera Sala destacó que aun cuando en sede judicial se pueden corregir eventuales abusos en la repartición del gasto público destinado a comunicación social, la *respuesta estructural* a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de *marcos legales adecuados*.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Ibidem párr. 29.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> En ese sentido, destaca que en los Principios Sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión citados en esta ejecutoria también se indica que: “31. Si bien una justicia imparcial e independiente es fundamental para prevenir abusos, y en los casos concretos de discriminación en los que la distribución de discriminación en los que la distribución de los presupuestos publicitarios se hace con el objeto de castigar expresiones críticas pueden encontrar reparación en los tribunales, la respuesta estructural a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de marcos legales adecuados. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el caso *Río Negro*, resolvió que la provincia de Neuquén debía presentar a la Corte un marco jurídico adecuado que regule la distribución de la pauta oficial. No basta con que los jueces reparen el daño producido, sino que es necesario exigir a las administraciones que incurren en este tipo de prácticas discriminatorias que se sometan a reglas claras de modo tal que las violaciones no vuelvan a repetirse. El mantenimiento de competencia por parte de los jueces que intervienen en estos casos, para promover y controlar la sanción de un marco jurídico adecuado, puede ser una herramienta fundamental para avanzar hacia la reforma legal en esta problemática de un

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

291. Ello, máxime cuando en nuestro país, el órgano reformador de la Constitución depositó esa tarea en manos del Congreso de la Unión al encomendarle la expedición de una ley en la que se dispusiera un entramado normativo suficientemente **preciso**, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como que garantizara que el gasto en comunicación social se apegara a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.
292. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno retoma la decisión de la entonces Primera Sala y considera que la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, no cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó, particularmente porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
293. Para evidenciar lo anterior, debemos recordar que el objeto de la ley reclamada consiste, de conformidad con su artículo 2, en *“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”*.
294. De igual forma, en su artículo 4, establece una serie de definiciones, entre las cuales destacan que las campañas de comunicación social son *“[a]quellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de*

---

modo efectivo<sup>49</sup>. No obstante, responde de mejor manera a la problemática planteada, la elaboración, desde el poder legislativo, de un marco regulatorio adecuado”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

*Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”; además de que por Secretaría Administradora debe entenderse 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”.*

295. Mientras que en su artículo 5 establece cuáles son los principios rectores que deben regir el ejercicio del gasto público en comunicación social, en los siguientes términos:

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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

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.

296. Conforme a lo anterior, retomando la conclusión de la entonces Primera Sala, la legislación reclamada no regula con el grado de precisión constitucionalmente exigible, los principios que deben regir el gasto público en comunicación social, pues aun y cuando dispone diez principios rectores en la materia, no los dota del sentido y alcance que deben atribuirle las autoridades ejecutoras y las personas sujetas a su marco de aplicación, propiciando una enorme discrecionalidad al momento de ejercer el gasto respectivo.
297. Si bien el artículo 5 de la legislación reclamada enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, algunos de los cuales son coincidentes con los previstos en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el legislador no dispuso elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles, a pesar de que por imperativo constitucional le correspondía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento.
298. El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5 referido, se dejó a cargo de la “*Secretaría Administradora*” la atribución para emitir “*Lineamientos*” en los cuales contemplará los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados.
299. Esto es, la legislación combatida indebidamente dejó en manos de autoridades administrativas, la delimitación del entramado normativo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social.

300. Asimismo, en la legislación reclamada no existen parámetros precisos y suficientes como para que la Secretaría Administradora pueda emitir lineamientos normativos que impidan una total discrecionalidad en la asignación de los contratos de publicidad oficial.
301. En efecto, una disposición que se reduce a la mera habilitación de una Secretaría Administradora para expedir una normativa para la contratación de publicidad oficial, y cuyos únicos parámetros son que se respeten principios propios del correcto ejercicio del gasto público, no se traduce en un adecuado despliegue de la función creadora de la ley encomendada por el texto constitucional al Congreso de la Unión.
302. Para considerar que la legislación reclamada cumplió a cabalidad con el mandato constitucional que nos ocupa, en ella se debieron esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
303. Más aún, la simple mención efectuada en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la legislación reclamada, en lo concerniente a que el ejercicio del gasto en comunicación social debe respetar el derecho a la libertad de expresión, no constituye una manera eficaz de proteger ese derecho, máxime cuando una simple repetición por parte del legislador federal acerca de las obligaciones generales de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, como lo es el respeto irrestricto a los derechos humanos, no es una manera de ejercer plenamente su atribución para legislar sobre una materia.
304. Lo mismo sucede con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, que falla en su tarea de precisar qué debe entenderse e implicar una comunicación social institucional, al solo disponer

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

que en el ejercicio del gasto público en dicho rubro debe observarse “[l]a *institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social*”.

305. La falencia en que incurrió el Congreso de la Unión consiste en que al no haber esbozado **directrices precisas** en cuanto a lo que debe entenderse por comunicación social institucional, se deja a la discrecionalidad de las autoridades ejecutoras del gasto, dotar de sentido y alcance ese concepto, máxime cuando los únicos elementos que el legislador “*aportó*” son la reiteración ya prevista en el texto constitucional de que los fines de la propaganda oficial deben ser informativos, educativos o de orientación social, lo cual no abona a la existencia de un marco normativo secundario lo suficientemente claro y preciso, que sea capaz de garantizar que, en efecto, el ejercicio del gasto en comunicación social cumplirá con los principios dispuestos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, entre ellos el concerniente a que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.<sup>89</sup>
306. Así, lo que por imperativo constitucional está obligado a hacer el legislador es regular una protección para el gobernado, de manera tal que cuando las autoridades ejecutoras del gasto de comunicación social quisieran servirse de los medios de los particulares para contratar la publicidad oficial, esta no viniera acompañada con una sutil censura en su línea editorial.
307. Para la extinta Primera Sala resultó evidente que el órgano legislativo era consciente de la existencia de un problema sistemático en la asignación de contratos de publicidad oficial a particulares, que hasta en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que dieron origen a la ley reclamada se apuntaron casos en los cuales, supuestamente, se ejerció una presión sutil de autocensura por parte de la autoridad.

---

<sup>89</sup> 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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

308. Cuando el legislador federal tiene ese conocimiento del campo regulatorio y decide no ejercer sus facultades constitucionales para repararlo vía la emisión de un marco normativo adecuado, preciso y eficaz, resulta partícipe de quien lleva a cabo sus atribuciones en forma omnímoda o arbitraria.
309. El estado de cosas inconstitucional con el cual se ha dado cuenta, no se ve superado por la remisión que el artículo 19 de la legislación reclamada establece a la legislación y normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sean aplicables a las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social.<sup>90</sup>
310. Lo anterior es así porque dicha remisión, como bien apunta la parte quejosa, no puede ir en detrimento del mandato expreso del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, conforme al cual le correspondía al Congreso de la Unión expedir una ley en la que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal (esto es, la Ley General de Comunicación Social), dispusiera las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación social; y que garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Artículo 19. Las contrataciones de Tiempos Comerciales que realicen los Entes Públicos con los Medios de Comunicación para la difusión de Campañas de Comunicación Social, deberán apegarse a la legislación y normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable.

<sup>91</sup> Tercero. **El Congreso de la Unión deberá expedir**, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas** a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.** Énfasis agregado por la extinta Primera Sala.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

311. En otras palabras, la remisión a las diversas normativas en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios indicada, no colma el mandato constitucional de que fuera en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en la que se dispusiera el entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpliera con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
312. Así, se puede sintetizar que la Primera Sala se pronunció sobre los siguientes rubros:

**Deficiente regulación del gasto público y discrecionalidad**

- La Sala destacó que la ley no establece criterios objetivos de asignación del gasto, ni reglas que restrinjan la discrecionalidad de los entes públicos al contratar espacios de comunicación.
- El artículo 5 enumera principios rectores (eficacia, transparencia, honradez, etc.) pero no desarrolla su contenido ni alcance, incumpliendo la obligación constitucional de dotarlos de efectividad normativa.
- La ley deja en manos de la Secretaría de Gobernación la facultad de emitir lineamientos para seleccionar medios, lo cual supone una delegación indebida de la función legislativa.
- La remisión a la Ley de Adquisiciones no colma el mandato constitucional, porque no sustituye la obligación de regular de manera específica la asignación y control del gasto en comunicación social.
- La definición de “propaganda institucional” es insuficiente, así como de los fines de la comunicación social.
- La ley no define con precisión qué debe entenderse por comunicación social institucional, limitándose a repetir los fines informativos, educativos o de orientación social del artículo 134.
- Al omitir esta definición, se permite la personalización de la propaganda oficial y se deja a criterio de las autoridades ejecutoras

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

dotar de contenido a este concepto, generando inseguridad jurídica y riesgo de uso político del gasto público.

### **Relación con la libertad de expresión y censura indirecta**

- La Sala retomó criterios internacionales (CIDH, Argentina, Puerto Rico, Chile) para destacar que la distribución arbitraria de la publicidad oficial puede constituir una forma de censura indirecta y afectar gravemente la libertad de expresión.
- Señaló que el Estado no puede asignar ni retirar publicidad a medios de comunicación con base en criterios políticos o discriminatorios, ni utilizar los recursos públicos como instrumento de presión.
- Al no establecer controles legales suficientes, la ley facilita prácticas de autocensura o dependencia económica de los medios frente al gobierno.

313. Los elementos retomados de la ejecutoria de la Primera Sala concluyen que, en efecto, la Ley General de Comunicación Social resultan en una regulación deficiente que actualiza una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión. En consecuencia, los conceptos de invalidez de las accionantes resultan **fundados**, por lo que se declara que existe la deficiencia en la regulación.

314. Cabe destacar que la Primera Sala no impuso al Congreso un modelo único o predeterminado para la regulación del gasto en comunicación social, pero sí identificó los elementos mínimos que debía contemplar la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional para evitar que la publicidad oficial operara como un mecanismo de censura indirecta.

315. Estos elementos se traducen en la obligación de establecer criterios objetivos, claros y verificables para la asignación y ejercicio del gasto en comunicación social, así como en la necesidad de prever controles y mecanismos de transparencia suficientes para garantizar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el uso de recursos públicos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

316. Ahora, si bien la deficiencia concluida se relaciona con diversas de las normas desarrolladas en este apartado, este Alto Tribunal considera que la mera declaratoria de invalidez de esos preceptos no abonaría en nada para reparar la deficiencia constitucional detectada. Ello, pues su expulsión del orden jurídico, sin una sustitución normativa adecuada, podría fracturar la coherencia interna de la Ley General y producir un estado de mayor incertidumbre jurídica.
317. Por ello, este Alto Tribunal no considera que en este punto deba declararse la invalidez de ninguna de las normas cuestionadas con motivo de la omisión legislativa detectada, a reserva de que éstas sean analizadas en los siguientes apartados, con motivo de un concepto de invalidez diverso.

### **VII.3 Derecho de las audiencias**

318. La **minoría legislativa** sostiene que la Ley General de Comunicación Social es inconstitucional por vulnerar el derecho de las audiencias, al no establecer mecanismos que permitan a la ciudadanía distinguir los mensajes de publicidad oficial, especialmente cuando se difunden en tiempos comerciales.
319. Tampoco fija criterios objetivos para seleccionar a los medios encargados de transmitir dichos mensajes, lo que abre la puerta a asignaciones discrecionales y afecta la independencia editorial de los medios, cuyos ingresos suelen depender de la publicidad gubernamental.
320. Además, advierten que esta omisión se agrava porque la Ley se aprobó poco después de la reforma en telecomunicaciones del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la cual eliminó la obligación de los medios de diferenciar entre información, opinión y contenido publicitario. Ambas normas, en conjunto, permitirían que el gobierno contrate tiempos comerciales sin transparentar que se trata de publicidad oficial, vulnerando los derechos de las audiencias y debilitando su capacidad para identificar la veracidad y naturaleza de la información que reciben.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

321. De conformidad con la demanda de la minoría legislativa de la Cámara de Senadores, el derecho de las audiencias, sintetizado como aquel que constituye el derecho de recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación, se ve afectado por el estado de esta regulación.
322. En la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**, el Tribunal Pleno destacó que los derechos de las audiencias se refieren a las prerrogativas que el público en general tiene frente a los comunicadores, periodistas y medios de comunicación para exigir una mejor calidad de sus contenidos y, en general, del servicio de radiodifusión. Dicho derecho se encuentra, en parte, regulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
323. Al desarrollar este derecho, la otrora Primera Sala, al resolver el **Amparo en Revisión 1031/2019**, esgrimió las siguientes consideraciones<sup>92</sup>.
324. Como parte del estándar de protección del derecho a la libertad de expresión, esta Primera Sala ha acogido la distinción entre "hechos" y "opiniones", en el sentido de que el objeto de ese derecho son los pensamientos, las ideas y opiniones, lo cual incluye, obviamente, apreciaciones y juicios de valor.<sup>93</sup>
325. Sin embargo, por otro lado, el derecho a la información se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables; aclarando que, ya que sólo los hechos son susceptibles de prueba, únicamente al derecho a la información le es aplicable la posibilidad de verificar la veracidad de ésta, de manera que la actualización del estándar de lo que se conoce como "malicia

---

<sup>92</sup> Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1031/2019, Primera Sala, Ministro Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, diecinueve de enero de dos mil veintidós.

<sup>93</sup> Tesis aislada 1a. XLI/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1402, con número de registro digital: 2008413, de rubro: "LIBERTAD E EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL 'SUSTENTO FÁCTICO' DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES."

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

efectiva",<sup>94</sup> en lo que se refiere a la falsedad, únicamente puede tener lugar en la difusión de hechos y no de opiniones, ideas o juicios de valor.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> El estándar de 'malicia efectiva' adoptado por esta Suprema Corte entraña lo siguiente:

– Para el análisis de los límites a la libertad de expresión se ha adoptado el denominado 'sistema dual de protección', según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

– La principal consecuencia del referido sistema de protección dual es la doctrina de la 'real malicia' o 'malicia efectiva', conforme a la cual, la imposición de sanciones civiles derivada de la emisión de opiniones, ideas o juicios, corresponde exclusivamente a aquellos casos en que existe 'información falsa' (en el caso del derecho a la información) o que haya sido producida con 'real malicia' (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

– La 'malicia efectiva' es el criterio subjetivo de imputación adoptado para resolver los casos de responsabilidad civil por ejercicio de la libertad de expresión. Esto significa que para poder condenar civilmente a una persona en este tipo de asuntos, debe verificarse la existencia de todos los elementos que tienen que estar presentes en cualquier esquema de responsabilidad civil extracontractual que no sea de naturaleza objetiva: (i) la ilicitud de la conducta (vulneración del derecho a la vida privada); (ii) el criterio subjetivo de imputación (dolo o negligencia); (iii) la existencia de un daño (afectación al patrimonio moral de la persona); y, (iv) una relación de causalidad entre la conducta ilícita y el resultado dañoso.

– Para que se actualice la 'real malicia' o 'malicia efectiva' no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales.

– La doctrina de la 'real malicia' o 'malicia efectiva' requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa sino, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

– En torno al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la 'real malicia' o 'malicia efectiva' señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una 'temeraria despreocupación', referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

– Por tanto, la intención de dañar no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, un error o la realización de una investigación elemental sin resultados satisfactorios, sino que se requiere acreditar que el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar."

Amparo directo en revisión 172/2019, resuelto en sesión correspondiente al día diez de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

<sup>95</sup> Tesis aislada 1a. XLI/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1402, con número de registro digital: 2008413, de rubro: "LIBERTAD E EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL 'SUSTENTO FÁCTICO' DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES."

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

326. Es decir, tanto la libertad de expresión como el acceso a la información cubren tanto la expresión de opiniones como la emisión de aseveraciones sobre hechos; sin embargo, son dos cosas que, desde la perspectiva de su régimen jurídico, no son idénticas.<sup>96</sup>
327. Cuando de opiniones se trata no tiene sentido hablar de verdad o falsedad, que sí resultan relevantes cuando lo que nos concierne son afirmaciones sobre hechos. Sin embargo, en tratándose de la información, esta tiene que satisfacer una serie de requisitos diversos.
328. Sobre este tema, esta Primera Sala ha sostenido que para la difusión de información pública deben satisfacerse los requisitos siguientes:
- Tiene que ser de interés público, de relevancia pública o de interés general.
  - Debe ser veraz, es decir, reflejar una diligente difusión de la verdad.
  - Debe ser objetiva e imparcial, esto es, se requiere que carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tenga por fin informar a la sociedad sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.<sup>97</sup>
329. En ese orden de ideas, la información cuya búsqueda, obtención y amplia difusión está constitucionalmente protegida es la información veraz e imparcial. Estos dos requisitos pueden calificarse de límites o exigencias internas del derecho a la información.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Tesis aislada 1a. CCXX/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 284, con número de registro digital: 165762, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD."

<sup>97</sup> Tesis aislada 2a. XXXIV/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1695, con número de registro digital: 2016930, de rubro: "**INFORMACIÓN PÚBLICA EMITIDA POR EL ESTADO. REQUISITOS PARA SU DIFUSIÓN.**"

<sup>98</sup> Tesis aislada 1a. CCXX/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 284, con número de registro digital: 165762, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD.**"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

330. La veracidad no implica; sin embargo, que toda información difundida deba ser "verdadera" –esto es, clara e incontrovertiblemente cierta–; operar con un estándar tan difícil de satisfacer desnaturalizaría el ejercicio del derecho.<sup>99</sup>
331. Lo que la mención a la veracidad encierra es sencillamente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública vengan respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad.<sup>100</sup>
332. Por esa razón, el informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitadas, la manera de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan.<sup>101</sup>
333. Todo ello está relacionado con la satisfacción de otro requisito "interno" de la información cuya difusión, la Constitución y los tratados, protegen al máximo nivel: la imparcialidad. Así, es la recepción de información de manera imparcial la que maximiza las finalidades por las cuales la libertad de obtenerla, difundirla y recibirla es una libertad prevaleciente en una democracia constitucional.<sup>102</sup>
334. El derecho a obtener información útil y los beneficios del intercambio libre y vigoroso de ideas son ciertamente incompatibles con la idea de imparcialidad absoluta y, hasta cierto punto, se espera que las diferentes perspectivas lleguen a los individuos por la combinación de fuentes de

---

<sup>99</sup> *Ídem.*

<sup>100</sup> *Ídem.*

<sup>101</sup> *Ídem.*

<sup>102</sup> *Ídem.*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

información y opinión a las que están expuestos, aunque cada una de esas fuentes no supere perfectamente el estándar en lo individual.<sup>103</sup>

335. La imparcialidad es, entonces, una barrera contra la tergiversación abierta, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas.<sup>104</sup>
336. En síntesis, todo informador, en su calidad de intermediario de la programación que difunde, debe cumplir con el deber de que la información divulgada sea, por un lado, veraz y, por otro, imparcial, de tal forma que distinga entre las opiniones o juicios de valor de quien informa y el contenido mismo del mensaje informativo o noticioso.
337. De tal manera que la forma de presentar la información debe darles ese mensaje a las audiencias; esto es, sugerirles con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. Para lo cual, deben cumplir con un mínimo deber de diligencia, tanto en función de la comprobación de los hechos que son objeto de una noticia como en función de lo que es noticia y la opinión de quien la difunde.
338. Ahora, una vez analizada la forma en la que la extinta Primera Sala ha entendido la distinción libertad de expresión y derecho a la información, así como su vinculación directa con la protección del derecho de las audiencias a recibir información veraz y objetiva; este Alto Tribunal concluye que el concepto de invalidez planteado por la minoría legislativa es **infundado**.
339. En **primer lugar**, a juicio de este Alto Tribunal, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal contiene un mandato normativo preciso y acotado: regular el carácter institucional de la propaganda pública, sus fines permitidos y la prohibición de incluir elementos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

---

<sup>103</sup> *Ídem.*

<sup>104</sup> *Ídem.*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

340. Se trata de un precepto orientado a disciplinar el ejercicio del gasto público en comunicación social y a garantizar que su utilización responda a funciones informativas, educativas o de orientación social, sin afectar la equidad en la contienda política.
341. En consecuencia, el contenido constitucional de este artículo se proyecta únicamente sobre el actuar de los entes públicos y no incorpora, de manera expresa o implícita, obligaciones dirigidas a concesionarios, comunicadores, periodistas o medios de comunicación.
342. De lo anterior, *prima facie*, no puede derivarse del artículo 134 un mandato para que la legislación reglamentaria regule los derechos de las audiencias, puesto que dicha materia pertenece a un ámbito distinto.
343. En términos similares, el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, refuerza este entendimiento, al ordenar al Congreso de la Unión expedir una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 destinada exclusivamente a establecer los criterios, límites y condiciones a los que deberá sujetarse el gasto en comunicación social.
344. El mandato se acota a regular los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como los topes presupuestales y condiciones de ejercicio del gasto en la materia.
345. Ahora, no obstante lo anterior, a juicio de este Alto Tribunal, la Ley General de Comunicación Social sí tiene un punto de toque con el derecho de las audiencias en la medida en que regula la difusión de información gubernamental a través de los medios de comunicación, estableciendo los principios y parámetros bajo los cuales los entes públicos pueden emitir mensajes dirigidos a la población.
346. Así, dado que las audiencias son receptoras de dicha información, el marco normativo que define el contenido, forma, objetivos y límites de la comunicación institucional puede llegar a impactar en la manera en que las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

personas reciben, identifican y procesan los mensajes provenientes del Estado.

347. En segundo lugar, y con independencia de lo anterior, como la misma accionante esboza, el derecho de las audiencias también se encuentra regulado en otros cuerpos normativos, como la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
348. En ese sentido, debe destacarse que el pasado dieciséis de julio de dos mil veinticinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, la cual tiene por objeto regular las telecomunicaciones, la radiodifusión y los servicios satelitales, el uso del espectro radioeléctrico y la infraestructura asociada, así como proteger los derechos de usuarios y **audiencias** y asegurar el desarrollo eficiente de estos sectores conforme a los artículos 6°, 7°, 27 y 28 constitucionales.
349. Ahora, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de esa Ley, este Alto Tribunal advierte, que este cuerpo normativo contempla un marco que rige el derecho de las audiencias.
350. De ahí, que resulta infundada la afirmación de la minoría legislativa en el sentido de que quedan desprotegidos los derechos de las audiencias. Ello porque el diseño constitucional distribuye competencias entre ordenamientos distintos, de manera que la regulación del contenido audiovisual (incluida la forma en que debe identificarse la publicidad) se encuentra regulada en la Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
351. Esta ley, en su artículo 3, fracción VII, reconoce expresamente a las audiencias como titulares de derechos; además, el artículo 1° establece que uno de sus objetos es proteger los derechos de usuarios y audiencias conforme a los artículos 6° y 7° constitucionales.
352. Asimismo, la Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión sí contiene disposiciones específicas que permiten sostener una distinción normativa suficiente entre contenidos editoriales y contenidos financiados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

353. El artículo 10, fracción LI, confiere a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones la atribución de vigilar el cumplimiento de los lineamientos en materia de derechos de las audiencias, lo que incluye garantizar condiciones de veracidad, calidad e identificación adecuada de los contenidos transmitidos en servicios de radiodifusión.
354. A su vez, el artículo **250, fracción III**, como derecho de las audiencias que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa, previsión que, aun sin reproducir la redacción previa de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, opera como un estándar de protección contra la confusión entre publicidad e información.
355. Así, la supuesta omisión regulatoria que denuncia la minoría no puede atribuirse a la Ley General de Comunicación Social, que regula el actuar de los entes públicos, su gasto, límites y modalidades de comunicación institucional. Ello, pues no puede desconocerse que la regulación de los contenidos audiovisuales, incluida la forma en que se identifican, clasifican o distinguen opinión, información y publicidad, corresponde al ordenamiento especializado.
356. Por ello, la inexistencia de tales mecanismos en la Ley General no constituye una omisión legislativa, ya que esos elementos se encuentran estructuralmente fuera de su ámbito material y se regulan de manera directa bajo la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
357. De ahí que, al no existir un mandato directo del artículo 134 constitucional, ni del tercero transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce de regular lo anterior en la Ley General de Comunicación Social, y considerando además que dicho derecho se encuentra regulado en un cuerpo normativo distinto, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que resulta **infundada** la deficiente regulación en este aspecto.

**VII.4 Órgano autónomo para revisar que las propuestas presentadas de propaganda gubernamental**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

358. La minoría legislativa de la **Cámara de Senadores** considera, en su quinto concepto de invalidez, que al otorgar a la Secretaría de Gobernación el rol de Secretaría Administradora permite que el gobierno federal regular campos amplios de las campañas, las compras y la distribución, sin la opinión de expertos u organizaciones de la sociedad civil.
359. En específico, como el ente público que más gasto ejerce en comunicación social, la Secretaría de Gobernación podría tener incentivos para aprobar los informes y campañas de comunicación social de otras dependencias y entidades del gobierno federal.
360. Así, considera que debe de existir un órgano autónomo, revestido con las facultades necesarias para revisar que las propuestas presentadas de propaganda gubernamental cumplan con las reglas que previamente deben de establecerse en la ley de la materia. Estima que, conforme a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es importante que participen especialistas técnicos en los procesos de asignación de la pauta estatal, lo cual lleva a reconocer que no existe, dentro de la Secretaría de Gobernación, una instancia con las competencias técnicas requeridas para llevar a cabo esta tarea.
361. Este Alto Tribunal considera que el argumento planteado por la parte accionante resulta **infundado**.
362. En primer lugar, este Tribunal advierte que ni el artículo 134 constitucional ni el tercero transitorio del decreto de dos mil catorce imponen al Congreso de la Unión un mandato para crear un órgano autónomo encargado de revisar las campañas de comunicación social o de fiscalizar el cumplimiento de los criterios constitucionales en la materia.
363. El artículo 134, párrafo octavo (ahora noveno) establece los principios materiales que debe cumplir la propaganda gubernamental (carácter institucional, fines informativos o educativos, y prohibición absoluta de promoción personalizada), pero no establece la obligación de crear un

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

diseño institucional particular ni la exigencia de un organismo constitucional autónomo.

364. Del mismo modo, el tercero transitorio ordena expedir una ley que reglamente el propio artículo 134, y que establezca normas a las que deberán sujetarse los entes públicos en el ejercicio del gasto en comunicación social, garantizando criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Sin que ese transitorio ordene la creación de un órgano especializado, técnico o independiente para revisar campañas, aprobar pautas o validar contenido gubernamental.
365. Ahora, la accionante sostiene que la Secretaría de Gobernación, al fungir como Secretaría Administradora, podría ejercer un control excesivo y potencialmente discrecional sobre la revisión, validación y distribución de campañas de comunicación social. Afirma que la Secretaría carece de una instancia interna con las capacidades técnicas necesarias, y que, conforme a recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sería deseable la existencia de órganos especializados y ajenos al gobierno para evitar capturas institucionales, garantizar objetividad y asegurar la participación de especialistas en la asignación de la pauta estatal.
366. Sin embargo, este planteamiento no encuentra sustento constitucional, pues la Constitución no exige que la supervisión de la propaganda institucional recaiga en un órgano autónomo ni prevé un estándar técnico determinado para la revisión de campañas.
367. El Constituyente reservó al legislador federal la libertad de configuración orgánica de la administración de la comunicación social, dejando en su ámbito determinar qué dependencia ejercerá funciones de verificación, registro y control presupuestal. Por tanto, el hecho de que la Secretaría de Gobernación (como ente público con estructura administrativa ya existente) ejerza dichas atribuciones no vulnera por sí mismo el artículo 134 ni el régimen transitorio.
368. Aunado a lo anterior, la preocupación de la accionante se relaciona sustancialmente con la idea de que la Secretaría podría influir

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

indebidamente en la forma en que los mensajes oficiales se asignan a los medios, lo cual afectaría el derecho de las audiencias al pluralismo y a recibir información diferenciada y veraz. Sin embargo, tales preocupaciones (se insiste, sin prejuzgar sobre su constitucionalidad) están reguladas en la Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

369. Esa ley incorpora, desde el artículo 3, fracción VII, la definición de audiencias como titulares de derechos; el artículo 1 fija como objeto la protección de esos derechos; el artículo 10, fracción LI,<sup>105</sup> asigna a la autoridad regulatoria la vigilancia del cumplimiento de los lineamientos correspondientes; y los artículos 252 y 253,<sup>106</sup> establecen reglas claras de veracidad, imparcialidad, accesibilidad, defensorías de audiencias y

---

<sup>105</sup> **Artículo 10.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde a la Comisión: [...]

LI. Vigilar el cumplimiento de los lineamientos en materia de derechos de las audiencias que emita y, en su caso, sancionar su incumplimiento, de acuerdo con lo señalado por esta Ley;

<sup>106</sup> **Artículo 252.** Además de los derechos previstos en esta Ley y con el objeto de que exista una igualdad real de oportunidades, las audiencias con discapacidad gozarán de los siguientes derechos:

I. Contar con servicios de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana, tanto del audio de voz como el de los sonidos e información no verbal que sea relevante al contenido audiovisual de que se trate, para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos y uno de los programas infantiles de mayor audiencia a nivel nacional;

II. A representaciones visuales respetuosas e inclusivas que promuevan el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto; III. A contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida al concesionario, y IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico, aplicaciones o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad.

**Artículo 253.** Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de las audiencias.

La integración y operación de la defensoría de audiencias deberá observar los principios de igualdad de género.

La defensoría de audiencias será la responsable de recibir, registrar, responder, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia y hacer recomendaciones al medio.

La Comisión emitirá los lineamientos donde se establezcan las obligaciones mínimas que tendrán que cumplir las defensorías en términos del último párrafo del artículo 250 de la presente Ley, a fin de garantizar la adecuada protección de los derechos de las audiencias.

Cada concesionario que preste el servicio de radiodifusión deberá designar un defensor de la audiencia por un período de tres años, con posibilidad de ser prorrogado hasta por dos ocasiones.

La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, conforme a los Códigos de Ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.

Los defensores de las audiencias y los Códigos de Ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones; mismos que estarán a disposición del público en general.

Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.

mecanismos de queja. Estas disposiciones constituyen un sistema diseñado para evitar distorsiones informativas derivadas de contenidos que atenten contra la libertad de expresión y acceso a la información.

370. Por tanto, este Alto Tribunal concluye que el texto constitucional no ordena la creación de un órgano autónomo ni exige una estructura técnica específica para revisar campañas de comunicación social, por lo que, en consecuencia, **el concepto de invalidez planteado es infundado**, pues no deriva de un mandato constitucional incumplido ni revela una omisión normativa atribuible a la Ley General de Comunicación Social.

#### **VII.5 Exclusión de medios comunitarios, locales, alternativos e independientes**

371. La **minoría legislativa de la Cámara de Senadores** sostiene, en su sexto concepto de invalidez, que la Ley General de Comunicación Social adolece de un enfoque excluyente hacia los medios comunitarios, locales, alternativos e independientes, al no contemplar disposición alguna que reconozca su función social ni establezca mecanismos que garanticen un acceso equitativo a los recursos públicos destinados a la comunicación gubernamental.
372. A juicio de la minoría, la ausencia total de referencias a los medios sociales o comunitarios dentro del cuerpo normativo de la ley constituye una omisión que vulnera los principios de pluralismo informativo, igualdad y no discriminación, reconocidos en los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
373. Señalan que, al no prever medidas que promuevan la participación de dichos medios en la asignación del gasto público en comunicación social, se perpetúa un modelo concentrado en los grandes consorcios mediáticos, en detrimento de la diversidad cultural y del derecho de las comunidades a comunicar y ser informadas conforme a su identidad y contexto.
374. Destacan que ni siquiera en los criterios previstos en el artículo 5 de la ley (eficacia, eficiencia, transparencia, economía, racionalidad presupuestaria,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

honradez, objetividad e imparcialidad) se incorpora un principio que reconozca la contribución de los medios alternativos y comunitarios a la construcción de una narrativa nacional plural, intercultural y representativa de la composición pluriétnica de la sociedad mexicana.

375. En su opinión, este vacío normativo implica una visión reducida del derecho a la comunicación y una restricción indirecta del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sectores sociales que dependen de medios de bajo alcance o de radiodifusión comunitaria.
376. En ese tenor, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en su segundo concepto de invalidez, impugna específicamente el artículo 4, fracción VI de la ley, que define a los “medios de comunicación” como “aquellos que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos”.
377. A su juicio, esta definición excluye injustificadamente a los medios comunitarios, locales e independientes, que por su naturaleza técnica o geográfica no cuentan con la capacidad de ser captados por un número masivo de personas, pero que igualmente constituyen espacios legítimos de comunicación, deliberación y difusión cultural.
378. Según la Comisión accionante, de la literalidad del precepto se desprende que para ser considerado “medio de comunicación” en los términos de la ley, deben satisfacerse dos requisitos acumulativos: **(i)** la posibilidad de ser captado simultáneamente, y **(ii)** el alcance hacia una gran cantidad de individuos. Esta última condición opera como un filtro discriminatorio que impide a los medios de menor cobertura ser reconocidos como sujetos aptos para participar en los procesos de contratación de comunicación social, lo cual restringe *de facto* su acceso a los recursos públicos.
379. Así, sostiene que esta definición es contraria al artículo 1º constitucional, que prohíbe toda forma de discriminación, así como al artículo 6º, que garantiza el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

380. De igual forma, argumenta que el precepto impugnado contraviene los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, particularmente el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que imponen al Estado la obligación de fomentar el pluralismo informativo y asegurar la participación equitativa de los medios comunitarios y de baja potencia en la comunicación pública.
381. En este sentido, la Comisión Nacional aduce que la conceptualización restrictiva del término “medios de comunicación” provoca un efecto discriminatorio y concentrador, al reservar la posibilidad de contratar publicidad oficial únicamente a los medios con capacidad técnica y económica de difundir mensajes a grandes audiencias, mientras excluye a aquellos que no cuentan con los recursos para competir en igualdad de condiciones. Ello refuerza la dependencia estructural de los grandes grupos mediáticos y obstaculiza la pluralidad informativa indispensable para el debate democrático.
382. Finalmente, la Comisión enfatiza que el reconocimiento jurídico de los medios comunitarios, sociales e independientes es un componente esencial del derecho a la libertad de expresión en sociedades democráticas y plurales. Por tanto, considera que la fracción VI del artículo 4 debe ser declarada inconstitucional, al establecer una definición excluyente e incompatible con el principio de igualdad, la libertad de expresión y la obligación del Estado mexicano de promover un entorno mediático diverso y equitativo.
383. Este Tribunal Pleno considera que los conceptos de invalidez formulados por la minoría legislativa y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resultan **infundados**.
384. Primeramente, debe destacarse que el artículo 4, fracción VI, de la Ley General de Comunicación Social debe interpretarse de manera sistemática

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

con los principios de libertad de expresión, pluralismo informativo y no discriminación previstos en los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

385. En efecto, si bien la disposición impugnada define como “medios de comunicación” a “aquellos que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos”, su redacción debe entenderse en el contexto del propio ordenamiento jurídico, el cual tiene por objeto regular el gasto público destinado a la comunicación institucional de los entes gubernamentales.
386. De esa forma, la expresión “gran cantidad de individuos” no puede asumirse como una limitación numérica o técnica al concepto de medio de comunicación, sino como una referencia contextual y relativa al público al que se dirige cada medio en su ámbito territorial o social específico.
387. Interpretada de manera sistemática, la norma no debe excluir a los medios locales, comunitarios, indígenas o independientes, sino que los comprende dentro del universo de aquellos que son capaces de difundir mensajes a una colectividad, cualquiera que sea su dimensión. Así, la capacidad de “ser captados simultáneamente” debe entenderse como la posibilidad de transmitir información a un público determinado (local, regional o nacional), y no como una exigencia de alcance masivo o cobertura tecnológica.
388. Este entendimiento resulta armónico con los principios de libertad de expresión y pluralismo informativo desarrollados por la extinta Primera Sala en el **Amparo Directo 30/2020** del dieciséis de marzo de dos mil veintidós, donde sostuvo que la libertad de expresión es un derecho esencial en el Estado constitucional de derecho y posee una doble dimensión: (i) individual, en cuanto garantiza a cada persona un espacio de autonomía para manifestar, difundir y publicar ideas e informaciones, y (ii) colectiva o

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

social, pues asegura a la comunidad el derecho a recibir información y a conocer el pensamiento ajeno.<sup>107</sup>

389. La extinta Sala subrayó que el pluralismo ideológico y la libre circulación de ideas son condiciones necesarias de toda sociedad democrática, lo que exige garantizar el mayor acceso posible a noticias, opiniones y disidencias.

390. De igual forma la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la Opinión Consultiva OC-5/85, "La colegiación obligatoria de periodistas",<sup>108</sup> el Tribunal interamericano sostuvo que:

34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.

391. En ese mismo pronunciamiento, la Corte Interamericana subrayó que la libertad de expresión es una piedra angular de la democracia, y que su ejercicio requiere de pluralismo y diversidad mediática, señalando que:

31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

392. De igual forma, en el *Caso Kimel vs. Argentina*,<sup>109</sup> la Corte Interamericana reafirmó que el Estado tiene una obligación positiva de garantizar un

---

<sup>107</sup> Sentencia recaída en el Amparo Directo 30/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, sesión del dieciséis de marzo de dos mil veintidós.

<sup>108</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

entorno propicio para la circulación social de ideas, incluso aquellas que provienen de fuentes minoritarias o de menor alcance, destacando que:

57. Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas

393. Bajo esta doctrina, el artículo 4, fracción VI, de la Ley General debe interpretarse en el sentido más amplio y favorable a la inclusión de todos los medios de comunicación, sin importar su cobertura técnica o audiencia potencial.

394. Por tanto, la expresión “gran cantidad de individuos” debe entenderse en un sentido relativo y contextual, es decir, como la capacidad de un medio de comunicación de difundir mensajes a una colectividad significativa dentro de su propio entorno social, geográfico o cultural.

395. Así, los medios comunitarios, sociales, indígenas o locales quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley, en la medida en que contribuyen a los fines informativos, educativos o de orientación social previstos en el artículo 134 constitucional.

396. Además, el propio diseño de la Ley General de Comunicación Social prevé mecanismos de pluralidad y transparencia que refuerzan esta lectura incluyente. Los artículos 18, 27 y 33 a 35 establecen obligaciones de registro, evaluación y rendición de cuentas en la contratación de espacios comunicacionales, sin distinguir entre tipos de medios o escalas de difusión. Bajo este marco, resulta posible que las dependencias gubernamentales contraten campañas a través de medios de comunicación de carácter local o comunitario, siempre que cumplan con los requisitos administrativos correspondientes.

---

<sup>109</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

397. En consecuencia, este Tribunal concluye que la fracción VI del artículo 4 de la Ley General de Comunicación Social no vulnera los principios de igualdad, pluralismo ni libertad de expresión, en la medida en que su aplicación se entienda conforme a los parámetros constitucionales e interamericanos que exigen interpretar las normas legales de la manera menos restrictiva posible. Cualquier entendimiento contrario sería incompatible con el deber estatal de garantizar la participación de todos los medios en la comunicación pública y de promover un ecosistema informativo diverso.

398. Por lo anterior, el concepto de invalidez analizado resulta **infundado**, precisándose que la expresión “gran cantidad de individuos” contenida en el artículo 4, fracción VI, debe interpretarse de forma amplia e incluyente, de modo que se comprenda dentro de su alcance a los medios comunitarios, sociales, indígenas, locales e independientes, en cumplimiento de los estándares constitucionales y convencionales en materia de libertad de expresión. De ahí que este Alto Tribunal **concluye su validez**.

#### **VII.6 Creación del Padrón Nacional de Medios de Comunicación**

399. La **minoría de la Cámara de Senadores** sostiene, en su quinto concepto de invalidez, que la Ley General de Comunicación Social mantiene un esquema de censura indirecta contrario a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información.

400. Argumenta que el establecimiento de un Padrón Nacional de Medios de Comunicación, la ausencia de parámetros normativos para su integración y operación, así como la posibilidad de contratar tiempos comerciales de manera discrecional, permiten el uso de recursos públicos con el propósito de promover la imagen y acciones del gobierno en turno, en lugar de proporcionar un servicio de información objetiva a la ciudadanía.

401. A su juicio, tales prácticas propician una distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial, que se traduce en un mecanismo de censura indirecta, pues genera un efecto “silenciador” o de autocensura

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

entre los medios de comunicación, al condicionarse su acceso a los recursos públicos a la difusión favorable de las acciones gubernamentales.

402. Finalmente, la accionante enfatiza que no debería existir la necesidad del Estado de contratar tiempos comerciales, dado que ello distorsiona la finalidad institucional de la comunicación social.
403. Por su parte, en su tercer concepto de invalidez, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** sostiene que los artículos 35, 37 y el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley General de Comunicación Social son inconstitucionales, al subordinar la participación de los medios de comunicación en la contratación de espacios oficiales a su inscripción previa en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, cuya organización y regulación se deja a la Secretaría de Gobernación mediante la emisión de lineamientos de carácter administrativo.
404. A juicio de la Comisión, esta estructura normativa vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad de expresión, así como los principios de legalidad y reserva de ley, en tanto delega a una autoridad administrativa la definición de los requisitos, procedimientos y condiciones de registro y permanencia en dicho padrón, sin que la ley precise tales aspectos esenciales.
405. Ello, en su opinión, deja a los medios de comunicación en una situación de incertidumbre jurídica y posible discrecionalidad estatal, al depender de reglas infralegales la posibilidad de acceder a la contratación con entes públicos.
406. Además, la accionante estima que condicionar la contratación estatal a la inscripción obligatoria en un padrón oficial podría constituir un medio indirecto de restricción a la libertad de expresión, equiparable a mecanismos de control prohibidos por los estándares internacionales. En particular, cita la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la colegiatura obligatoria de periodistas, al considerar que la exigencia de registro previo puede tener un efecto disuasivo o de censura indirecta sobre

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

los medios de comunicación independientes o comunitarios, afectando la pluralidad informativa y el libre debate público.

407. Ahora, como se puede observar, la Ley General de Comunicación Social establece la creación del Padrón Nacional de Medios de Comunicación como un instrumento destinado a registrar a los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social. De conformidad con el artículo 35, *“los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, a cargo de la Secretaría de Gobernación”*. Asimismo, se prevé que *“la información contenida en el padrón será pública y accesible a distancia”*, con el propósito de transparentar los procesos de contratación que en la materia realicen los entes públicos.
408. A su vez, el artículo 36 dispone que *“el empadronamiento de los medios de comunicación en ningún caso, por ese solo hecho, implicará la obligación de contratación por parte de los entes públicos”*. De esta manera, la ley precisa que la inscripción en el padrón no genera un derecho subjetivo a ser contratado, ni una expectativa legítima de recibir recursos públicos por concepto de publicidad oficial.
409. Finalmente, el artículo 37 establece que *“la Secretaría de Gobernación llevará a cabo la organización del Padrón, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida”*. Además, el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley dispone que la Secretaría de Gobernación deberá emitir dichos lineamientos en un plazo de 90 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la Ley, a fin de garantizar su operación.
410. De esta manera, el legislador federal confirió a la Secretaría la responsabilidad administrativa de implementar y mantener actualizado el padrón, como mecanismo de control y publicidad de los medios susceptibles de contratación gubernamental en materia de comunicación social.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

411. Ahora bien, a partir de una revisión sistemática de estos preceptos, este Tribunal advierte que el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, en sí mismo, no constituye una medida inconstitucional. Su creación persigue fines legítimos vinculados con la transparencia, la rendición de cuentas y la planificación racional del gasto público destinado a comunicación social.
412. El registro previo de medios que pretendan celebrar contratos con entes públicos permite identificar a los sujetos participantes, prevenir irregularidades y propiciar la difusión de información gubernamental bajo condiciones de control y publicidad administrativa.
413. Contrario a lo sostenido por las accionantes, el padrón tampoco implica una restricción indirecta a la libertad de expresión. No limita la operación de los medios ni condiciona la emisión de contenidos a autorización previa, sino que regula exclusivamente la contratación pública destinada a comunicación social. La obligación de registro se proyecta sobre la relación económica entre el Estado y los medios, no sobre el ejercicio del periodismo, de modo que no se configura un mecanismo de censura o presión editorial en los términos prohibidos por el artículo 7 constitucional y el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
414. En esa lógica, debe recordarse que la contratación estatal de espacios en medios de comunicación no constituye un derecho fundamental de éstos, sino una actividad administrativa sujeta a regulación. El establecimiento de requisitos para celebrar contratos con el Estado es una práctica ordinaria en múltiples ámbitos (como en los padrones de proveedores, contratistas o prestadores de servicios especializados) cuyo propósito es ordenar, transparentar e identificar a los actores involucrados en erogaciones públicas. Así, el padrón opera como instrumento administrativo compatible con los artículos 6° y 134 constitucionales.
415. Asimismo, la delegación normativa prevista en los artículos 37 y segundo transitorio de la Ley General de Comunicación Social no vulnera el principio de reserva de ley. El legislador determinó los elementos esenciales del padrón, como lo son su naturaleza, finalidad, obligatoriedad de inscripción, publicidad y relación con la contratación, dejando a la Secretaría de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Gobernación aspectos instrumentales relativos a su organización y funcionamiento.

416. Este Tribunal ha sostenido que tal remisión es válida siempre que la estructura y los elementos esenciales se encuentren definidos en la ley, como ocurre en el caso.
417. Ahora, la preocupación central de las accionantes en torno a la discrecionalidad administrativa deriva de las deficiencias estructurales del régimen general de comunicación social, ya advertidas por la extinta Primera Sala en el Amparo en Revisión 308/2020.
418. En dicho precedente se señaló que la Ley General carece de criterios objetivos para la asignación del gasto en comunicación social, lo cual puede generar riesgos de distorsión o uso político del presupuesto. Sin embargo, este déficit normativo no se origina en el padrón, sino en la ausencia de reglas sustantivas que orienten la pauta estatal y limiten la discrecionalidad en la contratación.
419. En consecuencia, el eventual riesgo de discrecionalidad en la administración del padrón no deriva de su existencia, sino de la falta de parámetros legales más detallados que estructuren la asignación del gasto en comunicación social.
420. Adicionalmente, el diseño del padrón incorpora mecanismos que favorecen la transparencia, por ejemplo, el artículo 35 establece que la información contenida en el registro será pública y accesible a distancia, lo que permite a la ciudadanía, a los medios y a órganos fiscalizadores conocer quiénes participan en la contratación estatal en materia de comunicación social. Así, el padrón habilita controles sociales y estatales sobre el gasto público, reduciendo los espacios para la discrecionalidad que preocupan a las accionantes.
421. Por otro lado, tampoco es posible equiparar el padrón con mecanismos de control prohibidos por la doctrina interamericana, como la colegiatura obligatoria de periodistas. A diferencia de tales figuras, el padrón no

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

condiciona el derecho a informar, opinar o difundir contenidos; tampoco regula el ejercicio profesional de periodistas o comunicadores. Su alcance es administrativo y se limita a ordenar la contratación pública, por lo que la analogía resulta inaplicable.

422. Además, este Alto Tribunal concluye que la exigencia de inscripción en el padrón no implica subordinación editorial ni condicionamiento ideológico, pues la ley aclara, en su artículo 36, que el empadronamiento no genera obligación de contratación ni derecho subjetivo alguno a recibir recursos públicos. De este modo, la participación en el padrón no otorga ventajas indebidas ni permite la exclusión arbitraria de medios, sino que constituye un requisito previo para la eventual celebración de contratos con entes públicos.
423. Finalmente, al analizar el padrón dentro del contexto general del régimen de comunicación social, se estima que su constitucionalidad debe evaluarse en función de la finalidad que persigue y del marco normativo que lo rodea. Ello, pues el padrón por sí mismo, se esgrime como un instrumento neutral, orientado a la organización y transparencia del gasto público.
424. De ahí, que las deficiencias señaladas por las accionantes no se relacionan con la existencia del padrón.
425. En consecuencia, este Alto Tribunal determina que los artículos que prevén la existencia y funcionamiento del padrón, como los diversos 35, 36, 37 y el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley General de Comunicación Social son constitucionales, por lo que se reconoce su **validez**.

### **VII.7 Mecanismos externos de control, evaluación y fiscalización**

426. La minoría legislativa de la **Cámara de Senadores** sostiene, en su quinto concepto de invalidez, que la Ley General de Comunicación Social adolece de una deficiente regulación en materia de evaluación y fiscalización del gasto público destinado a la comunicación social, al no prever mecanismos externos e independientes de control.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

427. A su juicio, la norma concentra un exceso de atribuciones en la Secretaría de Gobernación, dependencia que no solo administra el sistema de comunicación social, sino que también evalúa el cumplimiento de los programas correspondientes, lo que implica una concentración funcional incompatible con los principios de objetividad, imparcialidad y transparencia que deben regir el ejercicio de los recursos públicos.
428. Argumenta que la ley encomienda a la Secretaría de la Función Pública la revisión y fiscalización de los recursos públicos aplicados a la comunicación oficial, sin embargo, carece de sanciones específicas ni de parámetros normativos claros que orienten la supervisión o evaluación de las políticas de comunicación social.
429. En su opinión, el modelo diseñado por el legislador no garantiza un control efectivo, pues no existen instancias autónomas de supervisión ni procedimientos que aseguren la independencia técnica del escrutinio sobre el gasto gubernamental en materia de propaganda oficial.
430. A consideración de este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez planteado es **infundado**.
431. En primer lugar, a juicio de este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez planteado por la minoría legislativa parte de una premisa incorrecta, esto es, que la Ley General de Comunicación Social concentra en la Secretaría de Gobernación y en la Secretaría de la Función Pública la totalidad de las labores de administración, evaluación y fiscalización del gasto público en materia de comunicación social.
432. Sin embargo, de una interpretación sistemática de los artículos 33 a 39 de la Ley, se desprende que el legislador federal sí diseñó un esquema de control externo, conforme al modelo constitucional.
433. De manera específica, el artículo 38 de la Ley General establece que la Auditoría Superior de la Federación, órgano constitucional autónomo con independencia técnica y de gestión, es la autoridad responsable de realizar

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

la revisión y fiscalización del gasto federal en comunicación social, con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

434. Esta disposición evidencia que el legislador no concentró las funciones de fiscalización en dependencias del Ejecutivo federal, sino que preservó la supervisión externa a cargo de un órgano ajeno a la estructura gubernamental y dotado de autonomía constitucional.
435. Asimismo, el propio artículo 38 prevé que los entes públicos locales, municipales y de las demarcaciones territoriales están sujetos a la fiscalización por parte de las contralorías estatales o sus órganos equivalentes, conforme a sus respectivas legislaciones.
436. Por su parte, el artículo 39 establece que, cuando concurren autoridades federales y locales en un mismo acto o hecho, la competencia revisora corresponde a la Auditoría Superior de la Federación. Este diseño normativo reafirma que la fiscalización del gasto en comunicación social sí se encuentra sometida a controles externos e independientes.
437. En consecuencia, la afirmación de la accionante relativa a la inexistencia de un mecanismo de supervisión autónomo y ajeno al Ejecutivo no deriva del texto de la Ley. Por el contrario, los dispositivos citados demuestran que el legislador federal incorporó expresamente a la Auditoría como instancia constitucionalmente competente para evaluar, auditar y fiscalizar los recursos públicos destinados a comunicación social, incluso en supuestos de actuación conjunta entre distintos órdenes de gobierno.
438. Ahora bien, lo anterior no implica desconocer que, conforme al criterio adoptado por la otrora Primera Sala en el Amparo en Revisión 308/2020, la Ley General de Comunicación Social presenta deficiencias normativas en relación con la claridad de los criterios de asignación del gasto, la delimitación de sus finalidades y la regulación del ejercicio presupuestal.
439. No obstante, dichas deficiencias fueron identificadas como omisiones normativas, y no como la ausencia de un órgano externo de control. El

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

estándar fijado en esa sentencia no exige la creación de un nuevo organismo constitucional autónomo especializado en comunicación social.

440. Además, este Tribunal considera que tampoco el artículo 134 constitucional ni su tercero transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce imponen al Congreso la obligación de crear un ente autónomo adicional para supervisar la política de comunicación social.
441. El mandato constitucional está dirigido a establecer una ley que regule la propaganda oficial y que garantice el ejercicio del gasto con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El modelo de fiscalización previsto en la Constitución descansa precisamente en el control externo ejercido por la Auditoría Superior de la Federación, cuyas competencias no pueden ser sustituidas.
442. En esa medida, la preocupación de la minoría respecto de una supuesta concentración funcional en la Secretaría de Gobernación tampoco encuentra sustento, pues la Ley General otorga a dicha dependencia atribuciones operativas y administrativas vinculadas con el registro de medios y la emisión de lineamientos, pero no le confiere facultades de fiscalización que permanecen en la Auditoría Superior de la Federación y de los órganos de control interno, dependiendo del orden de gobierno.
443. A juicio de este Tribunal, el concepto de la accionante en el sentido de que la falta de un organismo autónomo especializado podría propiciar prácticas discrecionales en la evaluación de campañas, debe entenderse a la luz del diseño constitucional de la fiscalización superior. Si bien es cierto que la Ley General de Comunicación requiere de parámetros más precisos (según lo resuelto por la Sala en el Amparo en Revisión 308/2020) ello no implica que la estructura orgánica actual sea contraria a la Constitución o incapaz de garantizar un escrutinio externo adecuado.
444. En este sentido, la existencia del Padrón Nacional de Medios, los registros mensuales obligatorios previstos en el artículo 33, y la intervención de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del gasto permiten sostener que el legislador sí estableció un sistema de control administrativo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

y externo que, si bien perfeccionable, cumple con los estándares mínimos constitucionales y no configura una omisión absoluta de supervisión independiente.

445. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que el concepto de invalidez es infundado, pues la Ley General de Comunicación Social no omite prever mecanismos externos de evaluación ni fiscalización, ni concentra indebidamente tales funciones en dependencias del Ejecutivo Federal.

**VII.8 Establecimiento de sanciones por incumplimiento de la Ley General**

446. La minoría legislativa sostiene que la ley impugnada no contempla sanciones para las infracciones cometidas por las autoridades encargadas de la comunicación social. Destaca que en ninguno de sus cuarenta y cinco artículos se establece un régimen sancionatorio que determine la naturaleza de las faltas, las consecuencias jurídicas de su incumplimiento o los estándares mínimos de actuación esperable de las autoridades responsables.
447. Si bien los artículos 44 y 45 señalan que, ante la comisión de infracciones, se deberá dar vista al superior jerárquico y, en su caso, presentar la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas, la norma no especifica el tipo de sanciones aplicables, su graduación ni las condiciones para su procedencia, lo que, a juicio de la minoría, impide proteger efectivamente la libertad de expresión y garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.
448. En consecuencia, la minoría legislativa considera que la ausencia de mecanismos externos de control, la concentración de facultades en la Secretaría de Gobernación y la inexistencia de sanciones expresas conforman un esquema normativo insuficiente que debilita la fiscalización del gasto en comunicación social, fomenta la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos y vulnera la obligación constitucional del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Congreso de la Unión de establecer un marco jurídico completo, preciso y eficaz que regule la materia.

449. Como se puede apreciar, si bien la cuestión planteada relativa a la ausencia de sanciones expresas en los artículos 44 y 45 de la Ley General se podría inscribir dentro del contexto de deficiencia normativa advertido por la entonces Primera Sala en el Amparo en Revisión 308/2020, lo cierto es que, a juicio de este Alto Tribunal, amerita un estudio autónomo al involucrar directamente los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica. Si bien la sentencia que se retoma en el considerando VII.2 se advirtió la falta de desarrollo legislativo en materia de control y fiscalización del gasto en comunicación social, lo cierto es que no examinó específicamente la efectividad coercitiva del marco legal, ni la forma en que la inexistencia de sanciones concretas impide hacer operativos los principios del artículo 134 de la Constitución Federal.
450. En consecuencia, este Alto Tribunal estima que la deficiencia sancionatoria constituye una manifestación específica de aquella omisión legislativa relativa, pero con contenido propio, pues afecta no sólo el control previo del gasto público, sino también el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos ante su incumplimiento.
451. Ahora, partiendo de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado resulta **infundado**.
452. Los artículos 44 y 45 se inscriben dentro del Título V denominado “De las Infracciones y Sanciones”, en un Capítulo Único de la Ley General de Comunicación Social; el cual tiene como objeto desarrollar el régimen de responsabilidades administrativas derivado de ella. Dichas normas establecen, a la letra, lo siguiente:

**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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**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.

453. Recientemente, este Tribunal Pleno, analizó la **Acción de Inconstitucionalidad 33/2025**, y la Acción de Inconstitucionalidad 35/2025, donde se estudió un sistema normativo sancionador, a la luz del principio de taxatividad.<sup>110</sup>

454. En dicho precedente, se destacó que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) ***NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR***<sup>111</sup>, resulta aplicable puesto que las normas impugnadas establecen sanciones por las conductas que realicen las personas encargadas de propiciar la comunicación y negociación para la solución de controversias a través de los mecanismos alternativos de solución.

---

<sup>110</sup> Artículo 50. Son causas de suspensión de la certificación de las Personas Facilitadoras, las siguientes:

- I. Ostentarse como Persona Facilitadora en alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de los que no forme parte;
- II. Ejercer coacción o violencia en contra de alguna de las partes;
- III. Se abstenga de hacer del conocimiento de las partes la improcedencia del mecanismo alternativo de solución de controversias, de conformidad con esta Ley;
- IV. Por realizar actuaciones de fe pública fuera de los casos previstos en esta Ley;
- V. Conozca de un asunto en el cual tenga impedimento legal, sin que las partes hayan tenido conocimiento y hayan aceptado su intervención, en los términos de esta Ley;
- VI. Preste servicios diversos al del mecanismo alternativo respecto del conflicto que originó la solicitud; y
- VII. Las demás que se determinen en la normatividad local y federal aplicable, según corresponda.

El término de la suspensión estará sujeta a las condiciones establecidas por el Comité de Certificación, con base en la Ley General, esta Ley y los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia.

Artículo 51. La suspensión de la certificación de las personas abogadas colaborativas opera en los mismos supuestos, a excepción de las causas previstas en la presente Ley.

Artículo 131. Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos: [...]

II. Sanción económica; [...]

IV. Suspensión de la certificación; [...]

VI. Inhabilitación.”

<sup>111</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, página 897. Registro digital 2018501.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

455. En la **Acción de Inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**<sup>112</sup>, se retomó que el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>113</sup> establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
456. Enunciado constitucional sobre el que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.
457. De ahí que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas. Por tanto, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.
458. Lo anterior se encuentra desarrollado en la tesis P. IX/95 y en la jurisprudencia 1a./J.10/2006, de rubros: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”**;<sup>114</sup> y **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER**

---

<sup>112</sup> **Acción de inconstitucionalidad 191/2020 y 220/2020**, fallada el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>113</sup> **Artículo 14.-**

[...]

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. [...]

<sup>114</sup> Tesis Aislada P. IX/95, Registro digital: 200381, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Penal, Constitucional, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Mayo de 1995, página 82.

**PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,  
TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR”.**<sup>115</sup>

459. Al tenor de las directrices de interpretación constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el contenido del principio de legalidad en materia penal se integra por las formulaciones siguientes: **(i) principio de taxatividad**, bajo la existencia de certeza o determinación; **(ii) principio de no retroactividad**; **(iii) principio de reserva de ley**; y **(iv) exacta aplicación de la ley penal al caso concreto**.
460. De dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.
461. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.
462. Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan; así, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, Registro digital: 175595, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 84.

<sup>116</sup> Tesis Aislada P. XXI/2013 (10a.), Registro digital: 2003572, Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 191, de rubro: “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

463. Principio del que deriva, a su vez, el principio de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto hecho de las normas penales a partir de dos directrices: **(i)** la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y **(ii)** la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.
464. Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.
465. En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. Lo que implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y **plazos**, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.
466. Por tanto, **la ley que carezca de esos requisitos de certeza resultará violatoria del principio invocado.**
467. Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado jurisprudencialmente que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador

---

*PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por ello que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

468. Desde esa perspectiva, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.<sup>117</sup>
469. De tal forma que, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el que se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.
470. Precisiones que encuentran sustento en la jurisprudencia 1a./J. 24/2016, de rubro: **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”**.<sup>118</sup>
471. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en la elaboración de los tipos penales se debe tener presente el principio de legalidad penal; es decir, una clara definición de la conducta incriminada que fije sus elementos y permita deslindarla de

---

<sup>117</sup> *Ídem*.

<sup>118</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), Registro digital: 2011693, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 802.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.<sup>119</sup>

472. Esto es, al momento de plasmar las conductas penales, es preciso utilizar términos estrictos y unívocos que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Así, las normas, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.<sup>120</sup>
473. Ahora, una vez planteado el parámetro aplicable, a juicio de este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez planteado por la minoría legislativa resulta infundado, pues como tal, los artículos 44 y 45 de la Ley General de Comunicación Social no establecen un régimen sancionador propio, por lo que el parámetro de taxatividad estricta desarrollado por esta Suprema Corte al que ya se hizo referencia, se debe entender conforme a la forma en la que el legislador en su libertad configurativa determinó establecer el régimen sancionatorio.
474. Como se puede observar, estas disposiciones identifican conductas constitutivas de infracción y ordenan dar vista a la autoridad competente, sin prever consecuencias jurídicas directas ni sanciones autónomas.
475. En efecto, el artículo 44 se limita a enumerar de manera general las infracciones en las que pueden incurrir los entes públicos, mientras que el artículo 45 únicamente dispone la obligación de remitir la queja correspondiente al superior jerárquico, a la autoridad administrativa en materia de responsabilidades o al Ministerio Público.

---

<sup>119</sup> Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párrafo 157.

<sup>120</sup> Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Párrafo 121.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

476. Es decir, la norma impugnada opera como un mecanismo de canalización hacia los sistemas sancionadores ya existentes, entre ellos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la legislación penal aplicable, los cuales sí contienen definiciones precisas de faltas, procedimientos y sanciones.
477. De esta manera, la Ley General de Comunicación Social no tipifica conductas ni establece penas o consecuencias jurídicas directas que activen el control de taxatividad que invoca la accionante. La jurisprudencia constitucional ha sido clara al establecer que el principio de legalidad penal y su vertiente de taxatividad sólo vinculan al legislador cuando la norma pertenece al ámbito del derecho penal o del derecho administrativo sancionador.
478. Ello implica que la ley debe describir de manera clara las conductas sancionables y las sanciones aplicables. Sin embargo, también ha precisado que este estándar no obliga a la mayor precisión imaginable ni exige que la ley defina cada término utilizado, sino únicamente una determinación suficiente.
479. En el caso concreto, los artículos 44 y 45 no crean sanciones, sino que remiten a otras leyes para la imposición de responsabilidades. Esta estructura diseñada por el legislador no genera un esquema de discrecionalidad sancionatoria. Si no que, al remitir expresamente a los sistemas de responsabilidades correspondientes, la Ley General de Comunicación Social conduce toda infracción hacia procedimientos regulados con reglas taxativas, autoridades claramente identificadas y estándares de debido proceso previamente establecidos.
480. En esta lógica, la actuación de la Secretaría de Gobernación se limita a canalizar las infracciones hacia las autoridades competentes, sin facultades para imponer sanciones o determinar consecuencias jurídicas.
481. Debe enfatizarse que la remisión normativa resulta válida en términos constitucionales y ha sido reiteradamente avalada por esta Suprema Corte,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

al considerar que el legislador puede apoyarse en otros ordenamientos para detallar procedimientos, tipos infractores o sanciones, siempre que la ley base identifique con claridad el sistema al que se remite.

482. En este caso, la Ley General cumple cabalmente con dicho estándar, pues dirige el tratamiento de las infracciones hacia el régimen de responsabilidades administrativas y penales previsto en las leyes aplicables en cada orden de gobierno, garantizando así la certeza y previsibilidad exigidas por el principio de legalidad.
483. En suma, los artículos 44 y 45 no generan un vacío normativo ni una insuficiencia sancionadora., pues la inexistencia de un régimen sancionador autónomo en la Ley General de Comunicación Social no implica que las infracciones queden impunes ni que exista discrecionalidad estatal, puesto que las conductas prohibidas se sancionan conforme a los sistemas generales y especializados de responsabilidades administrativas y penales ya vigentes. Por ello, este Tribunal concluye que no se acredita violación alguna a los principios de legalidad, taxatividad o seguridad jurídica.
484. En consecuencia, se al ser **infundado** el concepto de invalidez formulado por la minoría legislativa respecto de los artículos 44 y 45 de la Ley General de Comunicación Social, se **reconoce su validez**.

**VII.9 Definición de mensaje extraordinario**

485. La minoría legislativa de la **Cámara de Senadores** sostiene, en su quinto concepto de invalidez, que el artículo 31 de la Ley General de Comunicación Social resulta oscuro e impreciso, pues no define con claridad qué debe entenderse por mensaje extraordinario ni en qué casos procede su emisión.
486. Señala que, si bien es razonable que en situaciones de emergencia o de interés público relevante el Estado cuente con espacios de comunicación inmediata para informar a la población, la redacción del precepto impugnado no establece parámetros objetivos ni límites temporales o materiales que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

permitan distinguir entre la comunicación ordinaria y los mensajes extraordinarios.

487. A juicio de la minoría, esta falta de precisión genera un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades encargadas de la comunicación social, pues deja al arbitrio de los emisores determinar cuándo un mensaje debe considerarse extraordinario, sin sujeción a criterios verificables ni mecanismos de control.
488. En consecuencia, estima que la norma impugnada no brinda certeza jurídica sobre el uso de los tiempos oficiales y puede propiciar la utilización indebida de recursos públicos en materia de comunicación gubernamental, al permitir que bajo la figura de mensajes extraordinarios se transmitan contenidos no estrictamente necesarios o urgentes, con potencial impacto en la equidad informativa y en el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal.
489. De esta manera, la accionante considera que la falta de definición normativa vulnera los principios de legalidad, objetividad y certeza jurídica, pues impide a la ciudadanía conocer de manera clara qué tipo de información será difundida en los tiempos ordinarios de comunicación social y cuáles circunstancias justifican la emisión de mensajes extraordinarios por parte de las autoridades gubernamentales.
490. El artículo 31 de la Ley General de Comunicación Social dispone a la letra lo siguiente:

**Artículo 31.-** Las dependencias y entidades de las administraciones públicas podrán difundir a través de Medios de Comunicación, Mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social.

El registro posterior de los Mensajes Extraordinarios debe solicitarse a la Secretaría Administradora, justificando las razones de su emisión. Una vez autorizado el Mensaje Extraordinario, las dependencias y entidades deben integrar dicho mensaje en el Programa Anual.

491. Como se puede observar, el artículo 31 prevé que las dependencias y entidades de las administraciones públicas pueden difundir a través de Medios de Comunicación, mensajes extraordinarios que comprendan

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa Anual de Comunicación Social. El registro posterior de los mensajes extraordinarios debe solicitarse a la Secretaría Administradora, justificando las razones de su emisión. Una vez autorizado el mensaje extraordinario, las dependencias y entidades deben integrar dicho mensaje en el Programa Anual.

492. De su lectura se advierte que los “mensajes extraordinarios” constituyen una excepción al régimen ordinario de planeación del gasto comunicacional, al prever la posibilidad de emitir mensajes no programados, cuando concurren eventos imprevistos de carácter urgente o coyuntural.
493. El precepto, lejos de habilitar un ejercicio libre o arbitrario de la comunicación institucional, establece un sistema doble de control. Por un lado, impone a las dependencias la carga de justificar las razones de la emisión de los mensajes extraordinarios, y, por otro, sujeta su registro y autorización posterior a la revisión de la autoridad administradora competente.
494. Este mecanismo debe entenderse como un control ex ante y ex post que acota la discrecionalidad y garantizan que los mensajes extraordinarios se inserten, una vez emitidos, en el marco formal del Programa Anual de Comunicación Social.
495. A juicio de este Alto Tribunal, de una lectura de los preceptos, queda claro que el mensaje extraordinario es una figura complementaria del sistema de planeación previsto en los artículos 18 y 19, que regulan la elaboración y aprobación del Programa Anual. Su propósito es permitir que el Estado ejerza su deber constitucional de informar a la población cuando surjan acontecimientos imprevistos que requieran comunicación inmediata.
496. Así, por definición, un mensaje extraordinario no está previsto en el Programa Anual y se justifica únicamente cuando se trate de una situación de carácter emergente, coyuntural y relevante para el interés público.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

497. Además, los artículos 1, 2 y 5 y demás disposiciones aplicables del mismo ordenamiento, fijan los fines y principios que rigen toda comunicación institucional. De ahí que incluso los mensajes extraordinarios están sujetos a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, honradez, objetividad, institucionalidad, necesidad, congruencia y veracidad.
498. Es decir, su carácter excepcional no los exime del cumplimiento de las reglas constitucionales y legales que disciplinan el gasto público ni del deber de que su contenido sea estrictamente informativo, educativo o de orientación social, sin propósitos de promoción personal o partidista.
499. La falta de una definición más detallada o taxativa de lo que debe entenderse por mensaje extraordinario no implica una omisión ni una violación al principio de legalidad. Ello, pues se insiste, por su propia naturaleza, este tipo de comunicaciones responden a situaciones imprevisibles, variables y de alta contingencia (por ejemplo, fenómenos naturales, emergencias sanitarias, crisis de seguridad, o hechos de interés general que requieran difusión inmediata).
500. Por ello, a juicio de este Alto Tribunal, sería prácticamente imposible que el legislador prevea todos los supuestos que puedan configurar una circunstancia “extraordinaria” sin convertir la norma en un catálogo cerrado y disfuncional frente a la realidad.
501. Como ya ha sido destacado, el principio de legalidad no exige que las leyes establezcan descripciones exhaustivas de todos los supuestos fácticos, sino que prevean con claridad el marco competencial, las condiciones de procedencia y los controles aplicables.
502. Por lo anterior, en el caso concreto, el artículo 31 de la Ley General cumple con esos parámetros al delimitar que sólo podrán emitirse mensajes extraordinarios cuando exista una causa de emergencia o coyuntura relevante, siempre que se justifiquen las razones de su emisión y se sometan a registro y control por la autoridad competente. Ello, pues la existencia de este procedimiento y su integración posterior al Programa

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Anual constituyen garantías suficientes para excluir cualquier margen de arbitrariedad.

503. Por otra parte, resulta pertinente reconocer que el diseño normativo otorga a las autoridades un margen razonable de discrecionalidad para que puedan determinar, en tiempo real, cuándo una situación demanda comunicación pública inmediata. Este margen, sin embargo, no es ilimitado, pues está sujeto a lo establecido en la propia ley. Dichos mecanismos permiten la verificación *ex post* de la pertinencia, proporcionalidad y transparencia de los mensajes emitidos, cerrando el ciclo de rendición de cuentas.
504. Bajo esta estructura, el artículo 31 debe entenderse como una disposición que conjuga la necesidad de flexibilidad institucional con los principios de control democrático, pues permite al Estado cumplir su función de informar a la sociedad frente a circunstancias imprevisibles, pero bajo un marco normativo que exige motivación, justificación documental, registro y evaluación posterior. En ese sentido, la supuesta “imprecisión” que denuncia la minoría legislativa se traduce, en realidad, en una técnica normativa adecuada para garantizar un equilibrio entre oportunidad y legalidad.
505. Por tanto, este Tribunal Pleno estima infundado el concepto de invalidez formulado en relación con el artículo 31 de la Ley General de Comunicación Social, por lo que resulta pertinente **reconocer su validez**.

**VII.10 Definición de propaganda electoral**

506. En su quinto concepto de invalidez, la minoría parlamentaria de la **Cámara de Senadores** cuestiona la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley General de Comunicación Social, el cual dispone que la propaganda electoral se sujetará a las disposiciones legales y normativas en materia electoral, por lo que su revisión y fiscalización no se sujeta a la Ley.
507. A juicio de la parte accionante, el precepto impugnado carece de claridad respecto del alcance del término “propaganda”, ya que la ley no precisa qué

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

debe entenderse por propaganda gubernamental, institucional o electoral, ni los elementos que distinguen una de otra.

508. Ello, a su juicio, genera incertidumbre tanto para las autoridades encargadas de difundir información pública, como para la ciudadanía receptora, al no existir parámetros normativos que definan en qué casos la difusión de mensajes oficiales puede considerarse como propaganda y, por ende, quedar excluida del ámbito de aplicación de esta ley.

509. En ese sentido, la parte actora argumenta que la falta de definición expresa sobre el concepto de propaganda permite márgenes de discrecionalidad que pueden derivar en arbitrariedad en la emisión de mensajes gubernamentales, afectando la seguridad jurídica de las audiencias y los principios constitucionales de transparencia, rendición de cuentas y objetividad en la comunicación institucional.

510. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez formulado es **infundado**.

511. En primer término, resulta pertinente establecer el contenido textual de del artículo 13 de la Ley General que se tilda de inconstitucional:

**Artículo 13.-** La propaganda electoral se sujetará a las disposiciones legales y normativas en materia electoral, por lo que su revisión y fiscalización no se sujeta a la presente Ley.

512. A juicio de este Alto Tribunal, ciertamente, el artículo 13 no contiene una definición autónoma de “propaganda electoral”. Sin embargo, ello no configura una violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues la Ley General de Comunicación Social no está llamada a regular ni conceptualizar esta categoría, pues el propio constituyente y el legislador federal han previsto un marco normativo especializado y plenamente desarrollado en la legislación electoral; esto es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

513. En efecto, el artículo 242 de la Ley General establece de manera expresa:

**Artículo 242.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico 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. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

514. Como se puede observar, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene una definición exhaustiva, precisa y vinculante de propaganda electoral en su artículo 242.

515. Este artículo distingue entre campaña, actos de campaña y propaganda electoral, detallando los sujetos legitimados para emitirla, su finalidad, su contenido, así como las restricciones derivadas del artículo 134 constitucional.

516. Esta normatividad especializada delimita con claridad el universo de actos que constituyen propaganda electoral, excluyendo expresamente ciertos supuestos (como la difusión de informes de labores en condiciones estrictas) y estableciendo parámetros interpretativos válidos. De esta manera, la Ley General de Comunicación Social debe leerse de manera sistemática y armónica con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al principio de especialidad previsto en el artículo 3, numeral 2, del propio ordenamiento electoral.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

517. En ese sentido, la remisión contenida en el artículo 13 no genera indeterminación normativa, pues en realidad identifica el marco jurídico aplicable y evita duplicidades regulatorias, garantizando así un diseño ordenado y coherente del sistema de comunicación gubernamental durante procesos electorales.
518. Desde esta perspectiva, el artículo 13 resulta ser una cláusula de delimitación competencial, al señalar que la revisión y fiscalización de la propaganda electoral corresponde exclusivamente a las autoridades electorales.
519. Esta distribución de competencias no solo es coherente con el mandato del artículo 134 constitucional, sino se ajusta al artículo 41 de la Constitución.
520. Además, tampoco se configura la alegada discrecionalidad o inseguridad jurídica respecto del concepto de propaganda, pues el término posee un significado jurídico consolidado.
521. En consecuencia, la ausencia de una definición en la Ley General de Comunicación Social no implica vacío normativo alguno, pues las autoridades encargadas de la comunicación institucional pueden identificar sin dificultad qué tipo de mensajes quedan sujetos al artículo 134 constitucional y cuáles representan propaganda electoral regulada por la legislación comicial.
522. Así, el artículo 13 de la Ley General de Comunicación Social no genera incertidumbre, no vulnera la seguridad jurídica y constituye una remisión válida a la Ley General en materia electoral conforme al principio de especialidad.
523. Por ello, en consecuencia, este Alto Tribunal, procede a reconocer la **validez del artículo 13** de la Ley General de Comunicación Social.

**VII.11 Promoción de propaganda personalizada**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

524. En su quinto concepto de invalidez, **la minoría legislativa de la Cámara de Senadores** sostiene que la Ley General de Comunicación Social permite la promoción personalizada de servidores públicos bajo el pretexto de los informes anuales de labores o gestión, en contravención del artículo 134 de la Constitución Federal.
525. A su juicio, entre otros, los artículos 4, fracción I, 8 y 14 de la ley impugnada generan un esquema de discrecionalidad en el uso del gasto público destinado a comunicación social, al permitir que los informes de labores sean difundidos con recursos públicos sin que se consideren campañas de comunicación social.
526. Lo anterior, argumentan, abre la posibilidad de que dichos mensajes tengan un carácter auto-promocional, contrario al mandato constitucional de que toda propaganda gubernamental tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.
527. Señalan que el artículo 4, fracción I, define las campañas de comunicación social como aquellas que difunden “el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”; mientras que el artículo 14 dispone que “el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como comunicación social”.
528. A partir de esa aparente contradicción normativa, la minoría parlamentaria sostiene que la ley permite el uso de recursos públicos para la promoción de figuras gubernamentales, lo que vulnera la prohibición constitucional de propaganda personalizada y desvirtúa el modelo de comunicación política diseñado para garantizar la equidad en los procesos electorales y la objetividad en la gestión pública.
529. Por su parte, el **partido político Movimiento Ciudadano**, en su cuarto concepto de invalidez, sostiene que el artículo 14 de la Ley General de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

Comunicación Social vulnera el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, al desvirtuar el régimen de comunicación institucional. A su juicio, el artículo 14 evade la prohibición constitucional de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de servidores públicos, al disponer que los informes anuales de labores o gestión, así como los mensajes destinados a difundirlos, no serán considerados como comunicación social. Tal exclusión rompe con el espíritu del artículo 134, pues permite justificar la difusión de contenidos que podrían tener fines de autopromoción política.

530. A juicio de este Alto Tribunal el concepto de invalidez planteado es **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

531. Primeramente, vale la pena destacar que el artículo 134 constitucional, párrafo octavo (ahora noveno) establece una restricción concreta respecto de la promoción personalizada:

**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. [...]

532. Como se puede observar, el artículo 134 constitucional establece que la propaganda difundida desde los entes estatales no deberá incluir nombres imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

533. El artículo 14 de la Ley impugnada establece a la letra lo siguiente:

**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.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018 Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018

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 Coemisión 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.

534. A juicio de este Alto Tribunal, el primer párrafo del artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social, por sí mismo no constituye una disposición que habilite o tolere la propaganda personalizada de servidores públicos.

535. Ello, pues en términos generales su redacción reitera el marco jurídico en materia de comunicación institucional con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitida el el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en particular con lo previsto en su artículo 242, párrafo 5, el cual establece lo siguiente.

### **Artículo 242.**

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico 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. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

536. Como se advierte, el propio legislador reconoció que los informes de labores no constituyen propaganda gubernamental ni electoral, siempre que su difusión se apegue a condiciones estrictas de temporalidad, territorialidad y neutralidad, prohibiendo de manera expresa cualquier finalidad electoral o de promoción personalizada.

537. En congruencia con dicho marco, el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social reproduce este mismo diseño, excluyendo del concepto de campaña de comunicación social a los informes de labores, pero sin otorgar una autorización abierta ni discrecional para su difusión. Su objeto es preservar la coherencia normativa entre el sistema de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

comunicación institucional y el régimen de comunicación política-electoral, delimitando los supuestos de aplicación de cada uno.

538. Así, el precepto impugnado no permite ni fomenta la personalización del mensaje gubernamental, sino que reconoce la excepción constitucional y legal existente, bajo los mismos parámetros restrictivos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el propio artículo 134 constitucional. En otras palabras, la Ley General de Comunicación Social no crea un espacio que tenga por objeto permitir la propaganda personalizada, sino que replica las condiciones que el sistema electoral ha fijado para la difusión legítima de los informes de gestión.
539. Aun cuando las accionantes sostienen que la ley debió definir con mayor precisión el concepto de propaganda institucional y prever reglas más detalladas sobre la forma y contenido de dichos informes, ello no implica, por sí mismo, una violación constitucional.
540. La ausencia de mayor desarrollo normativo no equivale a una autorización tácita de conductas prohibidas, y su corrección, en todo caso, se inscribe en el ámbito de la deficiencia regulatoria previamente advertida por este Alto Tribunal en el considerando VII.2 de esta sentencia, el cual retoma las consideraciones del Amparo en Revisión 308/2020.
541. Como ya se ha reiterado, la Ley General de Comunicación Social adolece de una omisión legislativa relativa, al no establecer criterios claros y mecanismos precisos que delimitaran la propaganda institucional y garantizaran que su ejercicio se apegara a los principios de eficiencia, transparencia y neutralidad previstos en el artículo 134 constitucional.
542. Así, el artículo 14 es constitucionalmente válido, al limitarse a reconocer la excepción prevista en la legislación electoral, y al hacerlo bajo los mismos parámetros de control material, como la temporalidad acotada, cobertura regional y prohibición expresa de fines electorales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

543. Por tanto, este Tribunal concluye que el precepto no vulnera el artículo 134 de la Constitución, al no permitir la propaganda personalizada de los servidores públicos.

544. Ello, pues su contenido debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con el mandato derivado del Amparo en Revisión 308/2020, de modo que la eventual mejora legislativa en esta materia deberá orientarse a precisar los criterios y mecanismos de control, más no a declarar la inconstitucionalidad de la disposición vigente.

545. Ahora, en lo que respecta al artículo 8 de la Ley General que define las campañas de comunicación social, se arriba a una conclusión similar. Dicha norma establecen:

**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.**

**[Énfasis añadido]**

546. Como se puede observar, el artículo en cuestión enumera las características y finalidades que deben contener las campañas de comunicación social. La última de dichas fracciones establece una cláusula residual que remite a otros supuestos que puedan estar establecidos en diversos cuerpos normativos, diversos a la presente ley, así como al resto de los supuestos destacados en dicha norma.

547. A juicio de las accionantes, esta cláusula habilitante, puede tener como efecto que se haga un uso indebido, que permita la propaganda personalizada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

548. En dicho supuesto, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez formulado en contra del artículo 8, fracción VIII, de la Ley General de Comunicación Social resulta **infundado**.
549. A juicio de este Alto Tribunal, dicha disposición, no constituye una cláusula residual abierta o propensa al uso indebido de la comunicación gubernamental, sino que debe interpretarse sistemáticamente dentro del contexto normativo del propio artículo 8 y del marco constitucional previsto en el artículo 134.
550. El precepto impugnado establece, en su integridad, los objetivos y finalidades que deben cumplir las campañas de comunicación social. En su parte inicial dispone que estas campañas deberán orientarse a promover los valores, principios y derechos constitucionales, así como difundir información de interés público en materias como salud, educación, turismo y protección civil, entre otras. Además, ordena que las campañas sirvan para informar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones legales, el funcionamiento de los entes públicos y las condiciones de acceso y uso de los servicios públicos.
551. En ese contexto, la fracción VIII del mismo artículo, al establecer que las campañas podrán atender “otros fines establecidos en las leyes”, no introduce un margen de discrecionalidad ilimitada, sino que constituye una remisión expresa y acotada a las finalidades de comunicación social previstas en otros ordenamientos jurídicos.
552. Es decir, el legislador federal reconoció que diversos sectores normativos (por ejemplo, salud, protección civil, medio ambiente, seguridad pública o educación) contienen disposiciones que mandatan o autorizan campañas específicas de comunicación institucional, y que éstas deben entenderse integradas dentro del marco regulado por la ley general.
553. Por tanto, la expresión “otros establecidos en las leyes” no amplía indebidamente el espectro de la propaganda gubernamental, ni habilita la comunicación con fines de promoción personal o político-electoral, sino que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

se limita a reconocer la pluralidad de supuestos legales en los que se prevé la difusión de información pública, siempre bajo el principio de legalidad y con observancia del carácter institucional de la propaganda previsto en el artículo 134 constitucional.

554. Una interpretación sistemática del precepto demuestra que el artículo 8 en su conjunto configura un catálogo cerrado de finalidades legítimas, que encuentra su límite material en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, el cual exige que toda comunicación social tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. De ahí que la remisión de la fracción VIII debe leerse como un complemento normativo, no como una excepción o expansión del mandato constitucional.
555. De igual forma, esta Suprema Corte, desde la resolución del **Amparo Directo en Revisión 3508/2013**, ha sostenido que en diversas materias, las remisiones legislativas a otros supuestos previstos en las leyes son constitucionalmente válidas cuando cumplen una función de integración normativa, y no de habilitación ilimitada.<sup>121</sup>
556. En este caso, la fracción VIII cumple una función de articulación, al asegurar que todas las campañas de comunicación, cualquiera que sea su origen sectorial, se sujeten al marco general de principios, objetivos y controles previstos en la Ley General de Comunicación Social.
557. Cabe destacar que los principios rectores establecidos en el artículo 5 de la misma ley (eficiencia, transparencia, economía, honradez, objetividad, institucionalidad, veracidad y respeto a la libertad de expresión) operan como parámetros de control material y procedimental aplicables a toda actividad de comunicación social, incluyendo las que deriven de la remisión prevista en la fracción impugnada.
558. En consecuencia, aun cuando existan campañas previstas en leyes sectoriales, por ejemplo, las de vacunación, prevención de desastres o educación cívica, su ejecución debe ajustarse a los criterios y límites del

---

<sup>121</sup> Sentencia recaída en el Amparo Directo en Revisión 3508/2013, de la Primera Sala de la SCJN, resuelta el 30 de abril de 2014.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

artículo 134 constitucional y de los artículos 5 y 8 de la Ley General, lo que descarta cualquier posibilidad de interpretación extensiva que derive en propaganda personalizada o en el uso político del gasto público.

559. Por lo tanto, la fracción VIII del artículo 8 no vulnera el principio de seguridad jurídica ni el de legalidad, toda vez que no introduce un margen discrecional nuevo, sino que se remite a hipótesis legalmente determinadas, subordinadas a los principios constitucionales y a los controles previstos en la propia ley.

560. Así, este Alto Tribunal concluye que el razonamiento de la accionante parte de una lectura aislada y descontextualizada del precepto impugnado. Interpretado en su conjunto y a la luz del marco constitucional, el artículo 8, fracción VIII, no autoriza la propaganda personalizada, ni permite desviaciones del gasto público, sino que es congruente con el sistema normativo al integrar todas las modalidades legítimas de comunicación institucional bajo un mismo régimen de control y fiscalización.

561. Finalmente en lo que respecta al artículo 4, fracción I debe destacarse que éste define lo que debe entenderse por campañas de comunicación social, en los siguientes términos:

**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; [...]

562. A juicio de este Alto Tribunal, la norma se limita a identificar como campañas aquellas que “difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno, o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”, lo cual guarda correspondencia con el mandato del artículo 134 constitucional, que exige que toda propaganda gubernamental tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

563. No obstante, como ya se señaló en el considerando VII.2 la insuficiencia del marco normativo no radica en esta definición, sino en la ausencia de criterios adicionales que precisen su aplicación y garanticen que el gasto en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

comunicación social se ejerza conforme a los principios de eficiencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y honradez.

564. En otras palabras, el texto legal ofrece un punto de partida válido, que si bien puede ser más completo con el desarrollo complementario que establezca parámetros claros sobre los límites, procedimientos, mecanismos de fiscalización y sanciones aplicables; lo cierto es que la eventual problemática constitucional no proviene del concepto mismo, por lo que se procede a reconocer su validez.

565. Por todo lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconoce la validez** de los artículos 4 fracción I, 8 fracción VIII y 14 de la Ley General de Comunicación Social.

#### **VII.12 Finalidades de los tiempos oficiales**

566. En su cuarto concepto de invalidez, el partido político **Movimiento Ciudadano** sostiene que el artículo 15 de la Ley impugnada amplía indebidamente los fines constitucionales de la propaganda gubernamental al permitir campañas sobre “otros asuntos de interés social”, lo cual, a su juicio, evade la restricción contenida en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que únicamente permite que la comunicación social tenga fines informativos, educativos o de orientación social.

567. En su opinión, la redacción de la norma impugnada vulnera el principio de honradez, el cual implica que el gasto público debe llevarse de forma recta, evitando abusos y usos diversos al programado.

568. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez planteado.

569. El artículo 134, párrafo octavo (ahora noveno), de la Constitución Federal establece de manera expresa que la propaganda gubernamental deberá tener fines informativos, educativos o de orientación social.

**Artículo 134.**  
[...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**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. [...]

[Énfasis añadido]

570. Por su parte, el artículo 15 de la Ley General de Comunicación Social, establece a la letra lo siguiente.

Artículo 15.- Los Tiempos Oficiales serán utilizados por los Entes Públicos que tengan acceso a ellos, para la **difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social**.

[Énfasis añadido]

571. De la lectura de ambos preceptos se advierte que la norma legal impugnada no amplía los fines constitucionalmente permitidos para la propaganda gubernamental, sino que debe entenderse como el desarrollo del mandato contenido en el artículo 134 constitucional.

572. Este Alto Tribunal advierte que el Constituyente estableció un piso mínimo de finalidades legítimas (informativas, educativas y de orientación social), sin que ello implique que el legislador federal esté impedido para incorporar otras categorías afines o complementarias, como las de carácter cultural, que por su naturaleza responden también al interés público y coadyuvan al cumplimiento de los fines institucionales del Estado.

573. Así, la expresión “otros asuntos de interés social” contenida en el artículo 15 debe interpretarse de manera sistemática y restrictiva, en el sentido de que únicamente puede comprender aquellas materias que se enmarquen en los fines constitucionales y que, por su objeto, persigan una finalidad colectiva, educativa, cultural o de utilidad general. De ninguna manera puede entenderse como una cláusula abierta que habilite la difusión de contenidos que no tengan un propósito institucional o que puedan derivar en promoción personalizada o propaganda política encubierta.

574. Este Tribunal Pleno estima que la inclusión de dicha expresión responde a una finalidad armonizadora y funcional, que permite dar cobertura a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

pluralidad de contenidos legítimos que pueden tener los mensajes públicos, como ocurre con las campañas de prevención, protección civil, cultura, salud o derechos humanos. En este sentido, tanto la referencia a los fines culturales como a “otros asuntos de interés social” no contravienen la Constitución, sino que la complementan, al reconocer que la comunicación institucional del Estado no se agota en los tres rubros expresamente mencionados por el texto constitucional.

575. Conviene destacar que la Constitución fija un parámetro de validez sustantivo, no una lista taxativa de hipótesis. En consecuencia, el desarrollo legislativo puede detallar o ampliar la cobertura de las finalidades constitucionales, siempre que no altere su naturaleza institucional ni su orientación hacia el interés público.

576. Así, tanto la inclusión de los fines “culturales”, como la mención a “otros asuntos de interés social”, deben entenderse como categorías funcionalmente equivalentes a las previstas en el artículo 134, en la medida en que mantienen su eje en la información, educación u orientación de la ciudadanía sobre temas de relevancia pública.

577. Por otro lado, no se pierde de vista que el mismo artículo 15 de la Ley General establece que los Tiempos Oficiales deben destinarse exclusivamente a contenidos “de carácter institucional”, lo que excluye cualquier uso personal, partidista o propagandístico. Esta precisión delimita el ejercicio del gasto público y asegura la congruencia entre los fines constitucionales y los contenidos que se difundan mediante dichos tiempos, incluyendo aquellos de carácter cultural o social.

578. Aunado a lo anterior, el artículo 5 de la misma ley bajo análisis impone a los entes públicos la obligación de sujetar toda comunicación social a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez, objetividad e imparcialidad, lo que refuerza lo anterior, pues evita cualquier utilización desviada de las categorías culturales o de interés social. Estos principios funcionan como límites materiales y de control que garantizan que la comunicación institucional conserve su carácter legítimo y no derive en abusos.

579. Por lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, aun cuando la norma legal utiliza una fórmula amplia, su interpretación sistemática dentro del marco constitucional y legal evidencia que no emite una autorización para fines distintos a los previstos en el artículo 134, sino una habilitación acotada a temas que comparten su finalidad pública.
580. En este sentido, el legislador federal no excedió su margen de libertad configurativa, pues su facultad reglamentaria permite establecer una disposición que se mantenga dentro de los parámetros constitucionales, incluyendo legítimamente los fines culturales como parte del espectro de orientación social.
581. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que la inclusión de las expresiones fines “culturales” y “otros asuntos de interés social” en el artículo 15 de la Ley General de Comunicación Social no vulnera el principio de honradez ni amplía indebidamente los fines constitucionales de la propaganda gubernamental, ya que se deben entender como extensiones legítimas y funcionales de los fines informativos, educativos y de orientación social previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.
582. Por lo tanto, al resultar **infundado** el concepto de invalidez formulado por el partido político Movimiento Ciudadano, se procede a reconocer la validez del artículo 4, fracción I de la Ley General de Comunicación Social.

### **VII.13 Principio de equidad en la contienda en materia político-electoral**

583. En su sexto concepto de invalidez, el partido político **Movimiento Ciudadano** sostiene que la Ley General de Comunicación Social vulnera los principios constitucionales de equidad en la contienda político-electoral y de reserva de ley, previstos en los artículos 1°, 35, 41, 134 y 133 de la Constitución Federal, al contener disposiciones que, en su opinión, permiten la utilización indebida del gasto público y de los tiempos oficiales con fines partidistas o de promoción personal de servidores públicos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

584. Considera, además, que la ley impugnada omite establecer límites, controles y sanciones claros, lo que posibilita que las autoridades en turno incidan de manera directa o indirecta en los procesos electorales.
585. En específico, señala que los artículos 8, fracción VIII, y 14 de la Ley permiten una interpretación extensiva que abre la puerta al uso discrecional de la comunicación social para fines distintos a los constitucionalmente previstos, al incluir excepciones que podrían justificar la promoción personalizada de servidores públicos mediante la difusión de informes de labores.
586. Asimismo, argumenta que los artículos 22 y 28 concentran en la Secretaría de Gobernación facultades de control sobre la asignación de tiempos oficiales y la determinación de techos presupuestales, lo que crea un margen de actuación arbitrario que vulnera la equidad en la competencia electoral. Por otra parte, sostiene que la ausencia de fiscalización externa y de sanciones específicas genera un esquema permisivo que contraviene el régimen de responsabilidades previsto en el artículo 108 constitucional.
587. Finalmente, el partido actor considera que la ley incurre en lo que denomina un “abuso competencial”, al utilizar indebidamente la competencia legislativa para crear un marco normativo que, bajo la apariencia de regular la comunicación social, permite actos contrarios al texto constitucional.
588. En su opinión, las ambigüedades contenidas en los artículos citados posibilitan que la autoridad administrativa (particularmente la Secretaría de Gobernación) ejerza sus atribuciones de manera discrecional y políticamente orientada, generando un riesgo real de uso de recursos públicos con fines electorales y, por tanto, una afectación a la equidad en la contienda y al derecho de acceso igualitario a los cargos públicos.
589. Este Alto Tribunal considera que el concepto de invalidez planteado por el partido político accionante resulta **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

590. En la **Acción de Inconstitucionalidad 46/2022 y sus acumuladas 49/2022, 51/2022 y 53/2022**, este Alto Tribunal interpretó que el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, dispone que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social difundan 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, y en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
591. Por su parte, el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que durante las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, dentro de los medios de comunicación social deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, Municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, sus alcaldías y cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
592. Las reglas contenidas en esos preceptos fundamentales derivan de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral.
593. Este Tribunal Pleno ha establecido que, la finalidad de esas reglas es determinar, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular y también para promover ambiciones personales de índole política, ya que la imparcialidad de los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Carta Magna, a fin de que el Congreso de la Unión

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

determinara en las leyes las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.<sup>122</sup>

594. Asimismo, delimitar el alcance de las obligaciones de las personas servidoras públicas para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, contenidas en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, de una manera específica a efecto de no incidir en la equidad de las contiendas electorales y establecer el alcance de las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas, estipulando que deben aplicarse bajo el principio de estricto derecho y que no podrán aplicarse por analogía o mayoría de razón; sin lugar a duda modifica el parámetro regulatorio que ha de regir en los procesos comiciales a efecto de preservar, de manera destacada, el principio constitucional de equidad en la contienda electoral.

595. De igual forma, la **Acción de Inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020**, este Alto Tribunal reconoció que la legislación reglamentaria del artículo 134 constitucional establece puntualmente ciertas condiciones de tiempo, modo y lugar para que los gobiernos estatales puedan realizar informes de labores o gestión sin vulnerar los principios establecidos en la Constitución Federal.

596. En términos del artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no serán considerados propaganda electoral el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico 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.

---

<sup>122</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 22 de septiembre de 2014, párrafos 153 y 156.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

597. Por su parte, el artículo 14 de la Ley General dispone que, siempre que se mantengan bajo estas mismas restricciones de temporalidad y territorialidad, es decir, que sean de carácter anual y estén limitados al ámbito geográfico de responsabilidad del funcionario, dichos informes de labores o gestión tampoco serán considerados comunicación social.
598. Como puede observarse, estas dos disposiciones reglamentarias buscan armonizar el derecho a la información de la sociedad con la equidad en la contienda electoral y la imparcialidad en el uso de recursos públicos.
599. En este contexto, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones impugnadas de la Ley General de Comunicación Social no introducen excepciones adicionales ni flexibilizan las restricciones constitucionales previstas en los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal.
600. Por el contrario, la Ley se limita a incorporar los parámetros ya establecidos por la Constitución y la legislación electoral, particularmente aquellos que definen los límites temporales, territoriales y materiales de los informes de labores, sin habilitar ningún espacio normativo que permita la promoción personalizada o el uso electoral de la comunicación gubernamental.
601. En cuanto a los artículos 8, fracción VIII, y 14 de la Ley General, no es posible sostener que habiliten un uso discrecional de la comunicación social, pues estas disposiciones únicamente reconocen el marco constitucional vigente relativo a los informes de labores, sin ampliarlo ni reducirlo. El propio artículo 14 remite de manera expresa a las condiciones previstas en el artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que evidencia que el legislador optó por un diseño armonizado con la normativa electoral especializada, y no por una regulación aislada o autónoma que pudiera desvirtuar la equidad en la contienda.
602. Tampoco se considera acertada la afirmación relativa a la concentración de facultades en la Secretaría de Gobernación respecto de la asignación de tiempos oficiales o techos presupuestales. Como se analizó en apartados anteriores, la Ley General no regula la asignación de tiempos del Estado en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

radio y televisión, lo cual corresponde de manera exclusiva al Instituto Nacional Electoral conforme al artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución, ni faculta a la Secretaría de Gobernación para intervenir en dicho sistema.

603. La Secretaría únicamente administra un padrón y revisa la congruencia administrativa de los programas de comunicación social, sin poder alguno para alterar la distribución constitucional de competencias en materia electoral.

604. Asimismo, la alegada ausencia de fiscalización externa no encuentra sustento, pues como ya se estableció en esta sentencia, el Título III de la Ley General prevé expresamente la intervención de la Auditoría Superior de la Federación en la revisión del gasto público en comunicación social, conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lo cual garantiza un control técnico, externo e independiente.

605. A nivel local, la fiscalización corresponde a las contralorías estatales y órganos equivalentes, de acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley. Por tanto, no puede afirmarse que exista un vacío de supervisión que permita un uso electoral indebido de los recursos públicos.

606. A la luz de lo anterior, tampoco es correcta la premisa de que la Ley General genere un “abuso competencial”, toda vez que la regulación cuestionada no habilita actos de promoción personalizada ni interfiere con el diseño constitucional de propaganda gubernamental; por el contrario, se inserta en una arquitectura normativa previamente definida por la Constitución, la legislación electoral y la jurisprudencia de este Tribunal Pleno.

607. Lo anterior, pues el legislador federal se limitó a regular la comunicación institucional fuera de periodos electorales, dejando incólume el régimen de prohibiciones absolutas y relativas que se activan durante procesos comiciales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

608. Finalmente, este Tribunal advierte que el régimen jurídico de propaganda gubernamental, propaganda electoral y comunicación social debe interpretarse de manera sistemática, atendiendo a la especialización normativa de cada categoría.
609. Por un lado, la Ley General de Comunicación Social regula la comunicación institucional de los entes públicos; por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la propaganda electoral y sus límites en campañas; y finalmente, el artículo 134 constitucional establece las restricciones permanentes a la promoción personalizada y al uso parcial de los recursos públicos.
610. Así, en ese esquema, la Ley General no desvanece ni invade competencias, sino que complementa y se ajusta a un marco normativo más amplio que tutela la equidad en la contienda y la imparcialidad del poder público.
611. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que ninguna de las disposiciones impugnadas contradice la Constitución Federal, ni introduce mecanismos que comprometan la equidad en la competencia electoral, la imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos o la transparencia en la comunicación gubernamental.
612. Por todo lo anterior, **se reconoce la validez de los artículos 8, fracción VIII; 14; 22; 28** y demás disposiciones relacionadas de la Ley General de Comunicación Social, al no encontrarse acreditada la violación al principio de equidad en la contienda ni a los principios de legalidad, transparencia y reserva de ley.

**VII.14 Libertad de expresión y acceso a la información en materia político electoral**

613. El partido político **Movimiento Ciudadano** sostiene que la Ley General de Comunicación Social es inconstitucional porque perpetúa un esquema de asignación discrecional y arbitraria de la publicidad oficial que indirectamente restringe la libertad de expresión y el derecho a la información, especialmente en el ámbito político-electoral.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

614. Con base en lo resuelto en el **Amparo en Revisión 1359/2015**, argumenta que la ausencia de reglas claras y transparentes para distribuir el gasto de comunicación social genera un medio indirecto de censura, pues permite favorecer a medios afines al gobierno y castigar a los críticos.
615. Así, afirma que la Ley impugnada legaliza esas malas prácticas, al no establecer criterios que garanticen imparcialidad, pluralidad y neutralidad en la asignación del gasto, lo que inhibe la crítica y produce un “efecto silenciador”.
616. Señala que los artículos 4, fracción XIII, 18 y 19 de la Ley no aseguran que todas las voces sean tratadas de manera completa y justa. Por ello, concluye que la Ley mantiene la restricción indirecta a la libertad de expresión, contraviniendo los artículos 7 constitucional, 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
617. Como se puede advertir, el partido político accionante sostiene que la Ley General de Comunicación Social genera una afectación diferenciada a la libertad de expresión en el ámbito político-electoral, al permitir al gobierno federal asignar de manera arbitraria la publicidad oficial y, con ello, premiar o castigar a medios en función de su postura editorial. Según su planteamiento, esta discrecionalidad produce un efecto inhibitorio sobre el debate público democrático en periodos electorales y afecta el derecho ciudadano a recibir información plural y suficiente.
618. Sin embargo, al analizar cuidadosamente el planteamiento, este Alto Tribunal advierte que el concepto de invalidez de Movimiento Ciudadano, aunque fue formulado en clave político-electoral, en realidad reproduce las mismas objeciones estructurales que esta Suprema Corte ya examinó en el considerando VII.2 donde se retomaron las consideraciones del **Amparo en Revisión 308/2020**.
619. Como ya se destacó, en dicho asunto se señaló que la Ley General de Comunicación Social no contiene criterios claros, objetivos y transparentes

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

para la asignación del gasto en comunicación social, lo que podría abrir espacios para la censura indirecta, más allá del contexto electoral.

620. Ahí se reconoció, que la discrecionalidad en el gasto de comunicación social constituye un riesgo real para la libertad de expresión, pues permite canalizar recursos sólo hacia los medios afines y restringir o amenazar con restringir la pauta publicitaria a medios críticos.

621. Ahora, si bien este razonamiento no estaba limitado al periodo electoral pues se trató de un razonamiento de carácter general a la manera en que el Estado asigna la publicidad oficial, lo cierto es que el argumento de Movimiento Ciudadano no introduce una dimensión diferenciada que este Alto Tribunal no hubiera considerado ya.

622. Ello, pues a pesar de que el partido presenta la cuestión como una problemática específicamente político-electoral, su planteamiento descansa en la misma premisa que motivó el criterio de la Primera Sala y que se retoma en esta Sentencia. Esto es, que la Ley mantiene una regulación insuficiente que no previene la censura indirecta derivada del manejo discrecional del gasto.

623. De ahí que, más que una afectación autónoma o especializada en materia electoral, estamos ante un argumento genérico, ampliamente abordado en, donde se concluyó que la Ley General de Comunicación Social no cumple con los estándares constitucionales mínimos para proteger la libertad de expresión frente al poder público.

624. Incluso, el propio razonamiento ya abordado reconoce que la censura indirecta afecta el pluralismo informativo en todos los ámbitos (político, social, económico), pues la asignación discrecional del gasto distorsiona el mercado de medios, restringe voces críticas e impide que la ciudadanía acceda a una diversidad informativa suficiente. Lo político-electoral no es, por tanto, un ámbito autónomo, sino uno de los espacios naturales donde esa afectación se hace más visible.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

625. En consecuencia, este Alto Tribunal concluye que el planteamiento planteado por Movimiento Ciudadano es **infundado**.

**VIII. EFECTOS**

626. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,<sup>123</sup> en relación con el 73,<sup>124</sup> de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

627. A raíz de la decisión de la extinta Primera Sala que se refleja en el considerando VII.2 de la presente sentencia, se vincula al Congreso de la Unión para que dentro de los siguientes dos períodos de sesiones ordinarias legisle al respecto.<sup>125</sup> Dicho plazo que se contabilizará desde que se notifiquen los puntos resolutiveos de la presente sentencia a ese Congreso.

628. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

---

<sup>123</sup> Artículo 45 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

<sup>124</sup> Artículo 73 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

<sup>125</sup> Dicho plazo se retoma de lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019, donde se ordenó al Congreso de la Unión dicha medida en los siguientes términos:

152. En términos del inciso b) del apartado VII de esta sentencia, el Congreso de la Unión tendrá dos períodos de sesiones ordinarias para legislar respecto al personal que será responsable de atender los hechos que ponen en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos, así como los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada. Dicho plazo que se contabilizará desde que se notifiquen los puntos resolutiveos de la presente sentencia a ese Congreso. [...]

CUARTO.- Se condena al Congreso de la Unión para que, en los dos siguientes períodos ordinarios de sesiones, contados a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutiveos, legisle para establecer en la Ley Nacional del Registro de Detenciones la regulación del personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, así como las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos que, como previsiones mínimas, dicha ley debe contener, con fundamento en el artículo transitorio cuarto, fracción IV, numeral 7, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en los términos precisados en el apartado VII de este fallo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**IX. DECISIÓN**

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Son **parcialmente procedentes y parcialmente fundadas** las acciones de inconstitucionalidad 52/2018 53/2018 y 55/2018.

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del último párrafo del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se **reconoce la validez** del procedimiento legislativo que culminó en la publicación del Decreto por el que se expidió la Ley General de Comunicación Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

**CUARTO.** Se **reconoce la validez** de las normas impugnadas en lo individual de la Ley General de Comunicación Social publicada mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

**QUINTO.** Se declara **fundada** la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio analizada en el considerando VII.2 de la presente sentencia.

**SEXTO.** Se condena al Congreso de la Unión para que, en los dos siguientes períodos ordinarios de sesiones, contados a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos, legisle para subsanar la deficiencia legislativa.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2018  
Y SUS ACUMULADAS 53/2018 Y 55/2018**

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.