

30 de octubre de 2017

The logo for ARTICLE 19, featuring the text 'ARTICLE 19' in white on a red, stylized banner shape.

ARTICLE 19

Primera Sala
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos

AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015 - AMPARO CONTRA OMISIÓN DE LEGISLAR EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL

Las organizaciones abajo firmantes, defensoras de la libertad de prensa, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considerar los estándares internacionales en materia de libertad de expresión para analizar el amparo contra la omisión de legislar en materia de publicidad oficial. Consideramos que este caso, promovido por ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, es una oportunidad para que la SCJN afirme el deber del Estado, señalado en las normas internacionales sobre libertad de expresión, de crear un ambiente legal y regulatorio que permita a todos los operadores de medios de comunicación desarrollar sus actividades al servicio de la democracia, sin interferencia alguna en su libertad editorial.

Entendemos que esta Suprema Corte basará su decisión en la interpretación del derecho constitucional nacional. Sin embargo, sostenemos que la SCJN también debería considerar las normas internacionales de derechos humanos en esta materia. Estas normas internacionales establecen una obligación positiva para que los Estados adopten un marco legislativo que fomente un entorno favorable para el ejercicio de la libertad de expresión sin temor ni represalias. Los Estados deberían crear un entorno jurídico y reglamentario propicio que permita el desarrollo de un entorno mediático libre, diverso y plural en el que todos los operadores de los medios de comunicación puedan desempeñar su función de buscar y difundir la mayor cantidad de información e ideas diversas, en particular sobre cuestiones de interés público, para que las y los individuos puedan actuar como ciudadanos/as informados/as.

Consideramos pertinente señalar que esta obligación positiva no sólo es aplicable en los períodos electorales, sino que crea el deber del Estado de facilitar, mediante leyes y reglamentos, el ejercicio de la libertad de expresión en todo momento.

A lo largo de los años, los trabajos de investigación realizados por ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y otras organizaciones aliadas han demostrado que la falta de una regulación legal adecuada de la publicidad oficial en México ha facilitado el ejercicio de presiones sobre medios de comunicación y periodistas a través de una asignación sesgada y opaca de subsidios y publicidad oficial. A falta de reglas precisas y claras, los gobiernos federales y locales utilizan la publicidad oficial para moldear líneas editoriales y promover agendas partidistas.

Consideramos que esta situación viola el derecho internacional en materia de libertad de expresión, ya que la asignación opaca y arbitraria de publicidad oficial y subsidios públicos afecta negativamente al pluralismo, empobrece la diversidad y restringe la libertad editorial.

Por lo tanto, instamos a la SCJN a que tenga en cuenta las siguientes normas internacionales al examinar el caso.

Normas internacionales y regionales sobre libertad de expresión

La Observación general No. 34 explica en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que:

El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones. [1]

Luego, en su Declaración conjunta de 2002, los relatores internacionales y regionales de libertad de expresión señalaron que “Los gobiernos y los organismos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de los informes de los medios de comunicación”. [2]

Los órganos regionales de derechos humanos también han hecho recomendaciones similares. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece claramente que:

El ejercicio del poder y la utilización de fondos públicos por parte del Estado, la concesión de privilegios aduaneros, la colocación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y préstamos gubernamentales, la concesión de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con la intención de presionar y castigar o premiar y otorgar privilegios a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación debido a las opiniones que expresan amenazan la libertad de expresión y deben ser explícitamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación tienen el derecho de ejercer su función de manera independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los periodistas u otros comunicadores sociales para sofocar la difusión de información son incompatibles con la libertad de expresión. [3]

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión [4] destaca la necesidad de normas legales específicas sobre la publicidad para prevenir el uso arbitrario de fondos públicos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado repetidamente que el artículo 10 (que garantiza el derecho a la libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos crea una obligación positiva para los Estados de promulgar un marco jurídico y reglamentario que proteja el pluralismo y permita a cada persona ejercer su derecho a la libertad de expresión. [5] El artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone explícitamente que se respete la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación [6]

Mejores prácticas

ARTICLE 19 también ha compilado las normas internacionales pertinentes y las mejores prácticas en la materia en un documento de orientación sobre la ayuda estatal a los medios impresos [7] que tuvo en cuenta, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y la Resolución 1636 (2008) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

El derecho internacional exige que las ayudas públicas nunca se utilicen para controlar, influir o restringir la independencia editorial y la libertad de cualquier actor de los medios de comunicación. De conformidad con las normas internacionales sobre libertad de expresión, el apoyo público a los medios de comunicación debe responder necesariamente a por lo menos un objetivo legítimo de interés general en el marco de la política relativa a los medios de comunicación, como por ejemplo:

- promover la protección y promoción del pluralismo y la diversidad, incluida la diversidad cultural y lingüística;
- apoyar un periodismo preciso y fiable;
- incentivar el respeto, desarrollo y promoción de la ética profesional, incluyendo la elaboración de estatutos internos de ética, la creación de comités de ética dentro de las empresas mediáticas y la participación en mecanismos de autorregulación;
- promover la igualdad de género en los medios;
- promover la igualdad, a través de una representación equitativa de las minorías y los grupos vulnerables en los medios de comunicación;
- desarrollar prácticas periodísticas innovadoras y fomentar la formación permanente de los profesionales de los medios de comunicación y otros/as comunicadores/as sociales;
- coadyuvar en la adaptación a las tecnologías digitales, incluida la distribución en línea; y
- promover a la alfabetización mediática.

Desde esta perspectiva, recomendamos que todas las formas de apoyo público a los medios de comunicación privados, incluida la asignación de publicidad oficial, cumplan las siguientes condiciones:

- Debe existir un fundamento jurídico claro para todas las formas de apoyo público/estatal a los medios de comunicación;
- La legislación aplicable debe dejar claro que el apoyo público persigue uno o varios objetivos de interés general, como la promoción del pluralismo y la diversidad, el apoyo a la ética profesional, el apoyo a un periodismo preciso y fiable, la promoción

de la igualdad, las prácticas periodísticas innovadoras, la adaptación a la era digital o la alfabetización mediática;

- La legislación debe incluir todos los criterios aplicables que dirigirán la asignación de la ayuda pública, así como información y directrices claras sobre los procedimientos y plazos aplicables;
- Deben establecerse claramente los plazos para la duración de las ayudas estatales. Estos límites deberían ser suficientes para proporcionar a las y los beneficiarios una previsibilidad razonable de los recursos y planificar sus actividades en consecuencia, permitiendo al mismo tiempo una verificación periódica de que la ayuda pública cumple sus objetivos;
- La legislación debe establecer explícitamente que la asignación del apoyo público se hará sobre la base de criterios justos y neutrales, que nunca se utilizará para promover figuras públicas, que no será discriminatoria y que nunca se basará en los intereses políticos ni en los puntos de vista expresados por los actores de los medios de comunicación;
- La legislación también debería incluir una declaración formal de que el apoyo público nunca se utilizará para socavar la independencia editorial de los actores de los medios de comunicación, así como prever sanciones para los funcionarios públicos que violen este principio;
- La legislación debe prever la creación de un organismo independiente que se encargue de la asignación y supervisión de las subvenciones directas o compra de espacios a los distintos agentes de los medios de comunicación;
- Las decisiones individuales sobre la asignación de subvenciones públicas deben poder ser objeto de control judicial;
- Debe haber transparencia en la definición de la política pública de apoyo estatal a los medios de comunicación privados, así como en la asignación de fondos públicos a los actores de los medios de comunicación. Es necesario consultar a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil durante la elaboración de la política pública sobre compra de espacios. Las autoridades públicas, incluidos los organismos independientes encargados de asignar subvenciones directas, deben publicar informes anuales sobre la utilización de los fondos públicos para apoyar a los medios de comunicación;
- Los medios de comunicación que reciben subsidios estatales deben ser auditados anualmente y hacer públicas sus cuentas auditadas.

Conclusiones

Un entorno propicio para la libertad de expresión incluye el establecimiento de criterios claros y objetivos para la asignación de fondos publicitarios públicos, y la garantía de que la publicidad no se retire o se retenga porque los editores son críticos con el gobierno. Por lo

tanto, invitamos a esta Suprema Corte de Justicia a que aproveche la oportunidad que brinda el presente caso para afirmar el deber del Estado, en virtud del derecho internacional sobre libertad de expresión, de adoptar el marco jurídico y reglamentario adecuado con respecto a la publicidad oficial y otras formas de subvenciones.

Agradecemos de antemano sus finas atenciones y reitero la seguridad de mi más alta consideración.

Thomas Hughes,
Director Ejecutivo, ARTICLE 19

Jesper Højberg
Director Ejecutivo, International Media Support (IMS)

Andrew Heslop, Director, Press Freedom, World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA)

Información sobre las organizaciones firmantes

- ARTICLE 19 es una organización internacional de derechos humanos establecida en 1987 con oficinas en Londres, Bangladesh, Brasil, Túnez, Kenia, México y Senegal, que defiende y promueve la libertad de expresión y el derecho a la información en todo el mundo. ARTICLE 19 a menudo participa en procesos para desarrollar marcos jurídicos, proporcionando *amicus curiae* u otras formas de intervención para generar peritaje sobre el estado del derecho internacional, en casos ante tribunales nacionales e internacionales. Las intervenciones de ARTICLE 19 se basan en las normas internacionales de derechos humanos y normas comparativas y tienen por objeto ayudar a los tribunales a elaborar sobre el significado específico de la libertad de expresión y las limitaciones permisibles en cada caso particular, de la mejor manera posible, para proteger este derecho humano fundamental. Para más información, véase www.article19.org.
- International Media Support (IMS) es una organización sin fines de lucro que trabaja para apoyar a los medios de comunicación locales en países afectados por conflictos armados, gobiernos autoritarios y transición política. En cuatro continentes, IMS ayuda a promover la libertad de prensa, fortalecer el periodismo profesional y garantizar que los medios de comunicación puedan funcionar en circunstancias difíciles. Apoyamos la producción y distribución de contenidos mediáticos que cumplan con las normas éticas internacionalmente reconocidas y trabajamos para garantizar un entorno mediático seguro con leyes sólidas para las y los periodistas. Hacemos esto porque las y los ciudadanos y las y los líderes necesitan información en la que puedan confiar para tomar decisiones que impulse en desarrollo de sus sociedades de manera pacífica y democrática. La sede de IMS se encuentra en Copenhague y cuenta con oficinas en Iraq, Túnez, Kenia/Somalia, Myanmar, Ucrania y Pakistán. Para obtener más información, visite www.mediasupport.org.
- WAN-IFRA, con sede en París, Francia y Frankfurt, Alemania, y filiales en Singapur, India y México, es una organización mundial de periódicos y editores de noticias del

mundo. Representa a más de 18 mil publicaciones, 15 mil sitios en línea y más de 3 mil empresas en más de 120 países. Su misión principal es defender y promover la libertad de prensa, el periodismo de calidad y la integridad editorial, así como el desarrollo de negocios prósperos en los medios de comunicación. Más información en www.wan-iffra.org.

[1] Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general no. 34, artículo 19, Libertades de opinión y de expresión, 12 de septiembre de 2011, CCPR / C / GC / 34, párr. 40; disponible en: <http://bit.ly/2wGHOAZ>.

[2] La Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y la administración de justicia, la comercialización de la libertad de expresión y la difamación criminal, Diciembre de 2002; disponible en <http://bit.ly/2w1I9Bm>.

[3] Ver Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2012, Principio 13.

[4] Véase la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión, 2012, disponible en: <http://bit.ly/2wGGBcZ>.

[5] Véase IviR, Estudio de las limitaciones de los derechos fundamentales para la aplicación en línea mediante la autorregulación, diciembre de 2015; disponible en <http://bit.ly/2uT0AD1>.

[6] Véase también, para los países de la UE, el Monitor del Pluralismo de los Medios de Comunicación; disponible en <http://bit.ly/2w1uwCi>.

[7] ARTICLE 19, Regulation on State Aid to Print Media, Dec. 2012, available at <http://ow.ly/biAP30fZ8DH>.