



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Diputado Roberto Carlos Terán Ramos
Presidente del Congreso del Estado
Presente.

A esta Comisión de Hacienda y Fiscalización le fue turnada para efecto de estudio y dictamen, la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se expide la Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y se reforma la fracción IX del artículo siete de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato ELD 529/LXV-I.

Con fundamento en los artículos 98, fracción VIII; 115, fracción XVI y 186 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, analizamos la iniciativa referida, y acordamos presentar a la consideración de la Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Competencia

Es facultad del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato el expedir, reformar y adicionar cuanta legislación o decretos sean conducentes, que no estén de manera exclusiva reservados a la federación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 63, fracción II¹ de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en este sentido el objeto de la iniciativa materia del presente dictamen no contraviene lo señalado en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las competencias exclusivas del Congreso general, cobrando aplicación la facultad residual, a partir del enunciado jurídico constitucional del artículo

¹ Facultad que se circunscribe dentro de las legislativas. La creación del Derecho es una función inherente al Poder Legislativo o Parlamento, es esencialmente una función jurídica que consiste en verter en textos claros, precisos y coherentes, aquello que el querer del Estado ha instituido o pretende instituir como norma para regir conductas individuales y colectivas. La función legislativa surge como una expresión soberana del Estado, la cual se realiza por el Poder Legislativo, que es el órgano representativo de la sociedad. En su origen, ésta no fue la función esencial del Parlamento, por cuanto la función presupuestaria o financiera era prioritaria, sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta función se ha considerado como básica, al grado que se ha identificado al Parlamento, como Poder Legislativo.

La función legislativa, en su modalidad de creación del Derecho, es la expresión de un compromiso a cumplir y de sometimiento a la ley, por parte del representante, en nombre de sí mismo y de quienes le otorgaron el mandato.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

124, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera negativa: lo no otorgado a las autoridades federales se entiende es facultad de los estados.

La facultad de las personas diputadas al Congreso del Estado de Guanajuato para iniciar leyes o decretos se fundamenta en lo establecido en el artículo 56, fracción II de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, por lo que las personas diputadas iniciantes son competentes para iniciar el proceso legislativo de análisis y dictaminación de la propuesta objeto del presente dictamen.

Esta Comisión de Hacienda y Fiscalización es competente para conocer de la iniciativa materia del presente decreto, de acuerdo con lo señalado en las fracciones XI y XVI del artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; por lo que el objeto de la iniciativa objeto del presente dictamen coincide con dicho precepto.

II. Proceso legislativo

II.1. En sesión ordinaria celebrada el 15 de junio de 2023 se presentó la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se expide la Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y se reforma la fracción IX del artículo siete de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

La presidencia del Congreso turnó dicha iniciativa a la Comisión de Hacienda y Fiscalización para su estudio y dictamen, misma que dio cuenta de la iniciativa el 19 de junio de 2023.

II.2. Las personas diputadas iniciantes manifiestan en la exposición de motivos:

«En nuestro país la administración de recursos públicos debe regirse por los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Estos principios, que se han replicado en el orden jurídico local, buscan orientar el gasto público para evitar excesos y generar un adecuado y sistemático uso del mismo.

Asimismo, se cuenta con dispositivos como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en la que se establecen disposiciones



orientadas hacia el manejo sostenible de las finanzas y la administración de recursos con base en los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Adicionalmente, se cuenta con la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en la cual se establecen algunas disposiciones para el ejercicio, control y seguimiento del gasto público.

En el ámbito de la comunicación social y publicidad, a nivel federal se cuenta con la Ley General de Comunicación Social, publicada en mayo de 2018 con la finalidad de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 constitucional relativo a la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social.

En este sentido, la Ley General de Comunicación Social distribuye competencias en la materia para las entidades federativas, entre las que se encuentran:

- Determinar el límite del gasto en la materia;*
- Establecer disposiciones para que las dependencias y entidades remitan propuestas de estrategias, programas y campañas de comunicación; y*
- Establecer un sistema público de registro y seguimiento a los gastos de comunicación social y publicidad, entre otras.*

Derecho a la información y a la libertad de expresión

Con este marco regulativo de administración de recursos públicos en la materia, conviven y se configuran el derecho a la información plural y oportuna, incluyendo el derecho a recibir información y opiniones así como mecanismos para salvaguardarlo como la prohibición de toda propaganda de apología del odio por raza, religión, color, idioma, origen, entre otros.

Por lo anterior, es claro que la comunicación social y la publicidad oficial deben cumplir con objetivos claros, precisos y legítimos, con un propósito de utilidad pública y no ser arbitraria para evitar la censura indirecta.

Lo anterior supone evitar que los gastos en comunicación social y publicidad sean usados como "una forma de presión que actúe como premio o castigo que tenga por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión".

Antecedentes legislativos

Anteriormente, desde el propio Grupo Parlamentario de MORENA se han presentado esfuerzos por fortalecer la regulación en gasto de comunicación social y publicidad del Gobierno del Estado de Guanajuato. Ejemplo de esto es la iniciativa mediante la cual se buscó modificar la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada en febrero de 2022.

En aquél intento, que buscaba eliminar la discrecionalidad del Ejecutivo para ampliar los gastos en publicidad y en comunicación social, así como eliminar la



excepción que actualmente libera los gastos en la materia de sujetarse a la respectiva Ley de Contrataciones Públicas.

En su momento, se dictaminó archivar dicha iniciativa 12 argumentando que los gastos en comunicación social están sujetos al análisis y dictaminación de los paquetes fiscales, así como que no existe un problema de falta de transparencia en la materia. Pese a que dichos argumentos no se sostenían en referencia a la iniciativa, esto no evitó el voto de archivo por parte de la mayoría legislativa de este Congreso.

De esta manera, el gasto en comunicación se ha mantenido con regulaciones mínimas, reducidas a lineamientos internos de los entes, que no logran evitar los malos usos y abusos del presupuesto en materia de comunicación social y publicidad.

Usos y abusos de los gastos de comunicación social y publicidad

En el estado de Guanajuato, los gastos en comunicación social y publicidad han sido usados de forma sistemáticamente abusiva. Ejemplo de esto puede hallarse en la cuenta pública según se muestra a continuación:

Cuadro.

Como puede observarse, el objeto del gasto de comunicación social y publicidad del Gobierno del Estado de Guanajuato ha tendido a tener incrementos por fuera de los parámetros establecidos inicialmente en las respectivas leyes de los presupuestos generales de egresos del estado de Guanajuato para cada ejercicio fiscal. Las cifras son claras: al menos desde 2019, cada año el Gobierno del Estado tiene sobre-ejercicios de entre 120% y 307% por encima de lo aprobado.

Este tipo de gasto está desproporcionado, pues el ejercicio tiende a ser 0.5% del total de presupuesto estatal ejercido. Al compararse con lo que sucede en otras instancias como es el Gobierno Federal, se evidencia que Guanajuato gasta una proporción de recursos mucho más alta que la Federación.

Cuadro.

Adicionalmente, la escasa regulación en la materia con excepciones injustificadas como la que se puede encontrar en la fracción IX del artículo 7 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, dan un alto grado de discrecionalidad en el uso de recursos públicos orientados hacia la comunicación social y propaganda.

Ejemplo de lo anterior es que entre 2021 y el cierre del primer trimestre de 2023, el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato no ha reportado contratos en 4,460 pagos de servicios de comunicación social y publicidad por un monto total de 378.4 millones de pesos, de acuerdo con lo siguiente:

Tabla.

Evidentemente, todo lo anterior es el caldo de cultivo perfecto para el uso irregular de recursos públicos, tal como se reflejó en la auditoría específica realizada en 2018



por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG) a las operaciones realizadas por la Coordinación General de Comunicación Social, entre otras dependencias.

De dicha auditoría, surgieron 13 observaciones sobre irregularidades relacionadas con los gastos en comunicación social y publicidad, mismas que -siguiendo el informe de resultados de .la revisión- tuvieron un impacto cuantificado en 30.4 millones de pesos.

Entre las principales observaciones, se encuentran las siguientes:

- Se observó que en erogaciones por 22.6 millones de pesos a favor de la empresa International News Media LLC no se acreditó la prestación del servicio de publicidad en revistas. La ASEG llevó a cabo compulsas para comparar las revistas proporcionadas por el Gobierno del Estado con aquellas que estaban circulando en el mercado: el resultado fue que, en las ofertadas en el mercado, no se contenía la publicidad contratada. De igual forma se halló que se contrataron diversos espectaculares con dicha empresa que no se pudieron localizar.
- Se observó que se pagó 1.8 millones de pesos a las empresas Red Pi Publicidad S.A. de C. V y Heelix Diseños S.A. de C. V por concepto de difusión en páginas web sin que se acreditara que se prestaran los servicios. Además, las facturas emitidas por los servicios fueron canceladas menos de 2 minutos después de haberse emitido.
- Se observó que se pagaron 6 millones de pesos a las mismas empresas (Red Pi Publicidad S.A. de C. V y Heelix Diseños S.A. de C. V) por servicios con inconsistencias: imágenes de evidencia editadas, sin historial de difusión, páginas sin evidencia en el código web de haber contenido la publicidad pagada, etc.

Lo anterior, sin ser exhaustivo evidencia un problema público en los usos y abusos del presupuesto destinado a la comunicación social y publicidad. Evidentemente, queda un largo trecho por recorrer en la regulación sobre la materia, por lo cual es impostergable que este Congreso legisle para garantizar el derecho a la información. y a la libertad de expresión.

Propuesta

Por todo lo anterior, la presente propuesta pone sobre la mesa la necesidad de una Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Para lograrlo, es necesario recordar que la Ley General de Comunicación Social constituye la Ley marco en la materia. Por esto, pese a que como Ley General distribuye competencias entre la Federación y el Estado, también es cierto que cuando se está en presencia de aquel ámbito en que la ley general no prescribe de manera clara la obligación de legislar por parte de la entidad federativa sino, por el contrario, en aquel otro ámbito del que se advierte que, en el ejercicio de la facultad concurrente respectiva, se le ha dotado de cierta autonomía, entonces, la facultad de legislar está imbibida en un ejercicio potestativo de libertad de configuración.



Pese a ser una ley marco, la Ley General en la materia no sirve como límite último para legislar en la materia. Todo lo contrario, establece principios y bases para el desarrollo de leyes locales correlativas, mismas que pueden configurarse en atención a la realidad local.

Por esto, se propone no sólo emitir una Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios, sino que la misma incorpore elementos adicionales a la Ley General que permitan atender el contexto de usos y abusos de los gastos en la materia en nuestra entidad. En este mismo sentido, se propone derogar la excepción que la Ley de Contrataciones Públicas del Estado de Guanajuato otorga a los gastos en comunicación social.

Entre estas últimas, se encuentran:

- El establecimiento del 0.1 por ciento del presupuesto de egresos anual correspondiente como límite del gasto en el programa anual de comunicación social;*
- Que ningún medio de comunicación pueda recibir, por sí mismo o a través de un tercero o empresa asociada, más del 15 por ciento de los recursos de comunicación de cada ente público;*
- La prohibición de que se adjudique a un solo medio de comunicación un porcentaje mayor al 25 por ciento de la totalidad de los servicios asociados a cada campaña;*
- La prohibición de que se excluya de la contratación a medios de comunicación que reúnan las características análogas a otros medios contratados para una campaña; y*
- Una ampliación del contenido que deben tener los informes de los gastos en comunicación social.*

Al mismo tiempo, se propone eliminar la excepción de Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato por medio de la cual se excluye a los gastos de comunicación social de la aplicación de la norma.

Proceso legislativo

Una propuesta de Ley como la que se propone requiere un diálogo abierto con medios de comunicación y ciudadanía, por lo cual el planteamiento de las y los iniciantes es que durante el proceso legislativo deben llevarse a cabo actividades de parlamento abierto que permitan construir ejercicios deliberativos capaces de puntualizar la pertinencia de la presente, su alcance y sus aspectos susceptibles de mejora.

Impacto

De conformidad con el artículo 209, se precisan los siguientes impactos:

Jurídico: se expide la Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al mismo tiempo que se modifica la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato:



Administrativo: la presente propuesta de decreto crearía un sistema público de registro y seguimiento del gasto en comunicación, así como una estructura de regulación en materia de comunicación social y publicidad;

Presupuestario: la presente propuesta de decreto supone una mejor administración del gasto, limitando la discrecionalidad y, en ese sentido, orientándolo a los principios constitucionales del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato; y

Social: la presente propuesta de decreto contribuiría a garantizar el derecho a la información y a la libertad de expresión, al tiempo que se reduce la discrecionalidad y se establece que la comunicación social y la publicidad oficial deben cumplir con objetivos claros, precisos y legítimos, con un propósito de utilidad pública y evitando la arbitrariedad.»

II.3 En la reunión de esta Comisión que tuvo verificativo el 5 de marzo de 2025, se acordó la metodología para su análisis y dictaminación, la cual consistió en lo siguiente:

1. Remitir la iniciativa para comentarios y observaciones que estimen pertinentes, con un plazo de 30 días hábiles, a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, la Presidencia del Consejo del Poder Judicial del Estado, Organismos Autónomos, los 46 Ayuntamientos del Estado, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato;
2. Difundir la iniciativa a la página web del Congreso del Estado, para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible por un plazo de 30 días hábiles;
3. Una vez recibidas las observaciones a la iniciativa, la secretaría técnica las compilaría y se elaboraría un documento con formato de comparativos que se circularía con oportunidad a la Comisión;
4. Llevar a cabo una mesa de trabajo, para discutir y analizar las observaciones remitidas, con las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda y Fiscalización que deseen participar, personal de asesoría de quienes conforman la misma, personas funcionarias de la a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, la secretaría técnica y los



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

diputados y las diputadas de esta Legislatura, para discutir y analizar las observaciones remitidas;

5. La presidencia instruirá a la secretaría técnica la elaboración del proyecto de dictamen, y
6. Reunión de la Comisión de Hacienda y Fiscalización para la discusión del proyecto de dictamen.

Se recibió opinión del Poder Judicial del Estado; la Universidad de Guanajuato; la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato; el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato; la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas; la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, la Consejería Jurídica del Ejecutivo y del municipio de Irapuato, Gto.

Los ayuntamientos de Cortazar, Romita, Yuriria, Salamanca y Moroleón refieren estar a favor, sin observaciones, consideran viable la propuesta, por aprobando la iniciativa; manifiestan opinión favorable. Asimismo, los ayuntamientos de Tarimoro, San Francisco del Rincón, Santiago Maravatío, San Miguel de Allende, Uriangato, Coroneo, San Diego de la Unión y Santa Cruz de Juventino Rosas, se dieron por enterados de la iniciativa. Y el municipio de Abasolo se manifestó en contra.

En el marco de la promoción de la participación e inclusión ciudadana en el proceso legislativo se creó un micrositio en la página del Congreso, invitando a enviar comentarios a la iniciativa. No se recibieron comentarios.

De conformidad con la metodología aprobada, se llevó a cabo el 2 de diciembre de 2025 pasado la mesa de trabajo en la que participaron las personas diputadas integrantes de esta Comisión dictaminadora; personal de asesoría; personas funcionarias de la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la Secretaría Técnica de la Comisión.



III. Consideraciones de la Comisión dictaminadora.

Como consecuencia de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se incorpora un párrafo octavo al artículo 134 que establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, organismos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá realizarse con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso podrá contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Derivado de ello, en el artículo tercero transitorio se estableció la obligación al Congreso de la Unión para expedir la ley que reglamentara este octavo párrafo para el establecimiento de las normas a que deben sujetarse todos los sujetos de los órdenes públicos federal, estatal y municipal, para que se garantizara que el gasto en conceptos de comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como para el respeto de los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Se dio cumplimiento a esta obligación con la creación de la Ley General de Comunicación Social que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018, con las modificaciones del 12 de abril de 2022, 27 de diciembre de 2022 y el 2 de junio de 2023.

Ahora bien, la citada Ley General ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que los textos reproducidos de dicha Ley en la iniciativa que se analiza han quedado sin sustento normativo.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo señalado en los artículos 24 y 26 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el presupuesto de egresos del Estado, será el que contenga el Decreto de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal que corresponda, que apruebe la Legislatura, a iniciativa del Titular del Poder



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Ejecutivo y los presupuestos de egresos de los Municipios serán los que aprueben los ayuntamientos para el ejercicio fiscal que corresponda a iniciativa de las personas titulares de las presidencias municipales; así como que para la formulación del proyecto de iniciativa de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado, las Dependencias y Entidades, elaborarán sus anteproyectos con base en los programas respectivos, y los remitirán directamente a la Secretaría de Finanzas a más tardar el veintidós de octubre; los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, formularán sus propios proyectos de presupuesto y los remitirán al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior, y para el caso de los Municipios, las Dependencias y Entidades enviarán sus anteproyectos de presupuesto a la Tesorería a más tardar el seis de septiembre.

Es entonces, en el Presupuesto de Egresos del Estado que se contiene el Decreto de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal que corresponda; por lo que, en la ejecución de ese gasto público, los sujetos obligados deben realizar sus actividades con sujeción a los programas aprobados en los presupuestos de egresos, que correspondan a sus prioridades y estrategias, es decir, estos gastos comprenden, entre muchos otros, los relacionados con el tema de comunicación social; por lo que esta obligación ya forma parte del marco normativo del Estado, ya que el presupuesto de egresos ha sido autorizado por el Congreso del Estado al momento de aprobar la Ley General del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponde, de acuerdo a las necesidades y estrategias que los sujetos de la Ley elaboran en su programa anual.

En este sentido, derivado de que la iniciativa atiende a lo mandado por la Ley General de Comunicación Social, y contiene elementos y textos de esta Ley declarada como inconstitucional, esta Comisión considera que no se tienen elementos suficientes para determinar la viabilidad de la propuesta ya que la referida Ley ha sido declarada inconstitucional en dos ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, su contenido estaría afectado de origen de inconstitucionalidad. Y por consiguiente no es procedente la consecuencia de la reforma propuesta a la fracción IX del artículo 7 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. No resulta procedente la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se expide la Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y se reforma la fracción IX del artículo siete de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato ELD 529/LXV-I.

En consecuencia, se ordena el archivo definitivo de la iniciativa.

Guanajuato, Gto., a 12 de diciembre de 2025
La Comisión de Hacienda y Fiscalización

Diputado Víctor Manuel Zanella Huerta

Presidente

Diputada Karol Jared González Márquez

Vocal

Diputada Angélica Casillas Martínez

Vocal

Diputado Carlos Abraham Ramos Sotomayor

Vocal



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Diputada María del Pilar Gómez Enríquez

Secretaria

La presente hoja forma parte del dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se expide la Ley de Comunicación Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y se reforma la fracción IX del artículo siete de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato ELD 529/LXV-I.