



COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Recibido de un acuerdo en 75 folios con:
Diversos anexos en copia simple en folio
1 Disco Compacto

ACUSE

Demanda de acción de
inconstitucionalidad promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.

Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación Territorial
Cuauhtémoc, C.P. 06065, Ciudad de México.

OFICINA DE
CENTRALIZACIÓN JURÍDICA
Y ADMINISTRATIVA
17 JUN 17 PM 8 15
SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

023109

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación Territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los y las acreditan como licenciados y licenciadas en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en su conjunto y en lo particular los numerales 4, fracción VIII, en la porción normativa "*Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.*", 12 en las porciones normativas "*Se procurará que*" del primer párrafo y "*se procurará que*" del tercer párrafo, así como los artículos 30 y 32 de ley de mérito, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 17 de mayo de 2019.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1, 6, 7, 14, 16 en relación con el artículo 134 de la Constitución Federal.
- 1, 2, 13, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 12 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 30 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad de expresión.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la justicia.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de la Llave el 17 de mayo de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 18 de mayo al lunes 17 de junio de 2019. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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.

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

*Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
(...)."*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

"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, y
(...)."*

Del Reglamento Interno:

"Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

y su representación legal.”

IX. Introducción.

El 10 de febrero del año 2014, se publicó el decreto de reforma constitucional, por virtud del cual, entre otras cuestiones, se dispuso de forma transitoria la obligación del Congreso de la Unión de expedir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, estableciendo 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, garantizando 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.**

No obstante, la referida obligación no fue cumplida en el plazo previsto por el texto constitucional, sino fue hasta el 11 de mayo de 2018, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley como resultado de la sentencia dictada por la Primera Sala de ese Máximo Tribunal Constitucional en el amparo en revisión **1359/2015**.

El Decreto por el cual se expidió la Ley General referida, en sus disposiciones transitorias ordenó que tanto el Congreso Federal como los Locales realizaran las armonizaciones con su legislación.

Cabe resaltar que esta Comisión Nacional promovió acción de inconstitucionalidad ante esa Suprema Corte en contra de la Ley General de Comunicación Social, admitida a trámite bajo el número de expediente **55/2018**, misma que al día de hoy se encuentra en estudio para elaboración de proyecto de resolución.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Ahora bien, como se refirió *supra* las legislaturas locales tienen la obligación de realizar las adecuaciones pertinentes en sus ordenamientos jurídicos domésticos, con la finalidad de establecer las reglas y parámetros claros de regulación en materia de 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, y de esta manera se garantice el ejercicio de la libertad de expresión.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que en términos de lo dispuesto por los artículos 1°, 6°, 7°, y 134 de la Constitución Federal, la obligación de establecer reglas claras y objetivas que garanticen que los recursos que se asignen en materia de publicidad oficial, atañe a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de manera que los legisladores tanto federal como locales, deben establecer una regulación que lo garantice.

No obstante, este Organismo Nacional advierte que la Ley número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz no establece las reglas y parámetros referidos, que regulen la contratación del Estado de Veracruz, en materia de publicidad oficial, lo cual transgrede los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión en su dimensión colectiva y acceso a la información, así como los principios de legalidad.

Por otra parte, el diverso 4°, en la fracción VIII trasgrede los derechos a la igualdad y no discriminación, libertad de expresión y acceso plural a la información al realizar una definición de medios de comunicación que excluye injustificadamente del ámbito de aplicación de la ley a todos aquellos medios que, no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas.

Por cuanto al numeral 12 en las porciones normativas "*Se procurará que*" del primer párrafo y "*se procurará que*" del tercer párrafo de la ley sometida a estudio de ese Alto Tribunal, se advierte que vulnera la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad y comunidades indígenas, toda vez que, no atiende a sus necesidades particulares en la materia en detrimento



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de su derecho a tener la oportunidad efectiva, en un contexto de igualdad para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.

Finalmente, se desarrollan los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de los artículos 30, 32 y el tercero transitorio de la Ley controvertida, pues establecen que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán inscribirse en el Padrón Estatal y disponer que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar dicho Padrón, para lo cual emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretenden inscribirse en éste, vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. La Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, en su conjunto, transgrede los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión en su dimensión colectiva y acceso a la información, así como los principios de legalidad, ya que no cumple con los parámetros previstos en el artículo 134 en relación con el diverso 7º de la Constitución Federal, por lo que se configura una ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social —como resultado de la deficiencia normativa en que incurre la Ley—.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 17 de mayo de 2019, constituye una norma deficiente que no cumple con los parámetros previstos armónicamente en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución Federal¹

¹ **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

en relación con el diverso 7º constitucional, así como con las consideraciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015.

En ese sentido, primero se abordará la importancia que tienen los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información a la luz de la Constitución Federal y los tratados internacionales que los reconocen, asimismo, se hará hincapié en la dimensión colectiva de la libertad de expresión y el papel de la pluralidad en los medios de comunicación, la trascendencia de su participación en la publicidad gubernamental y cómo una deficiente regulación de la misma —como lo es la Ley Número 248— representa una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Así, se demostrará que la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave no es un ordenamiento que establezca las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos veracruzanos, de manera que no garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como lo mandatan los preceptos constitucionales referidos, ello, con la finalidad de garantizar la libertad de expresión.

En ese tenor, de manera preliminar, conviene partir de la base por la cual la Ley Número 248 constituye una norma deficiente que, al no garantizar lo precisado en el párrafo anterior, deriva en una transgresión indirecta al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en su dimensión colectiva.

administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...
La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

A. Importancia de la libertad de expresión y acceso a la información en su dimensión colectiva en una sociedad democrática.

Con el fin de realizar un análisis integral de los derechos de mérito, debemos recordar que las libertades de opinión y de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.²

Asimismo, la importancia de proteger y garantizar el derecho de acceso a la información se erige al ser una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.³

Dada la importancia de los derechos aludidos resulta imperante recordar que su reconocimiento y protección se ubica en el orden jurídico nacional e internacional como se puede observar en los numerales 6⁴ y 7⁵ de la

² Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34 "Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión" en Documento CCPR/C/GC/34, Ginebra, Suiza, 12 de septiembre de 2011, párrafo 2, pág. 1. Disponible en: <http://undocs.org/es/CCPR/C/GC/34>

³ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "El derecho de acceso a la información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales" en Documento OEA/Ser.L/V/III. CIDH/RELE/INF.7/12, 30 de diciembre de 2011, párrafo 3, página 1. Disponible en: <http://www.oas.org/>

⁴ Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

⁵ **Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.** No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Constitución Federal, así como en el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De la lectura armónica de estas disposiciones se desprende que el Estado debe proporcionar una amplia protección y garantizar que no haya restricciones directas e indirectas a los mismos, además de que su limitación sólo es viable en casos excepcionales.

De lo anterior, podemos colegir que, respecto al derecho a la libertad de expresión, la Constitución Federal, consagra la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información, e ideas y precisa que no puede ser restringido, ni siquiera por medios indirectos, salvo los casos que la propia Norma Fundamental contempla dentro del primer párrafo del artículo 6°, como supuestos que se puntualizan de la siguiente manera:

- Ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros.
- Promover algún delito.
- Perturbar el orden público.

Paralelamente nuestro texto constitucional precisa que el derecho de acceso a la información debe ser **plural y oportuno**, y el Estado debe garantizar la posibilidad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En concordancia con lo referido en los párrafos precedentes, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la importancia de proteger dichas prerrogativas, pues se trata de derechos funcionalmente centrales en un Estado constitucional, ya que tienen una doble faceta, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o

como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁶

Bajo esta línea de razonamiento, encontramos que la dimensión individual comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizar que no exista un menoscabo arbitrario al manifestar el pensamiento propio, en ejercicio de la libertad de expresión se asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer el contenido del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.⁷

Ahora bien, en lo relativo a la dimensión colectiva de la libertad de expresión esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015, precisó que *“resulta indiscutible que la libertad de expresión también tiene una dimensión colectiva, especialmente relevante cuando una comunidad decide vivir en democracia.”*

En el contexto de una sociedad democrática resultan indispensables manifestaciones colectivas de la libertad de expresión, tales como el intercambio de ideas, el debate desinhibido e informado sobre cuestiones de interés público, la formación de una opinión pública robusta, la eliminación de

⁶ Tesis 1a. CCXVI/2009, Novena Época, Materia Constitucional, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 287 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**”

⁷ Jurisprudencia P./J. 25/2007, Novena Época, Materia Constitucional, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1520, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.”**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

los obstáculos a la búsqueda y recepción de información, la supresión de mecanismos de censura directa e indirecta la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes.

Bajo esas premisas, “[l]a discusión que es central al debate democrático exige el mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de propuestas ideológicas, de intereses que deben ser tomados en cuenta por los principios a adoptar para guiar los cursos de acción política, y de críticas al modo en que los asuntos públicos son conducidos”. Por lo demás, **esta vertiente de la libertad de expresión impone al Estado deberes positivos que lo obligan a intervenir con la finalidad de generar todas esas condiciones y eliminar los obstáculos a la libre circulación de las ideas.**⁸

Es decir, la obligación del Estado mexicano, con relación a los derechos fundamentales de libertad de expresión y de acceso a la información implica por un lado un actuar negativo, consistente en no obstruir el libre ejercicio de estos derechos y un actuar positivo consistente en generar todas las condiciones y eliminar los obstáculos a la libre circulación de las ideas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, 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.⁹

Por cuanto hace a la dimensión social o colectiva, el Tribunal Interamericano precisó que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus

⁸ Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 1359/2015, correspondiente al día quince de noviembre de dos mil diecisiete, páginas 45 y 46.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 31.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias.¹⁰

En este sentido, un elemento importante de la libertad de expresión en su dimensión colectiva es la existencia de una pluralidad de medios de comunicación, toda vez que su actividad reside fundamentalmente en la materialización de la diversidad informativa, en la medida que pueden ejercer plenamente su actividad; en virtud de que, son el mecanismo mediante el cual las personas reciben información y conocen de la diversidad de opiniones sobre los asuntos de interés público.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado sobre la importancia de los medios de comunicación para el ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión colectiva:

"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."¹¹

Es por ello que la libertad de expresión, en sus dimensiones individual y colectiva debe ser garantizada simultáneamente. No sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.¹²

¹⁰ *Ibidem.*, párr. 32.

¹¹ *Ibidem.*, párr. 34.

¹² *Cfr. Ibidem.* párr. 33.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la importancia de la diversidad en los medios de comunicación, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuye a la formación de la voluntad social y estatal.¹³

Bajo esa misma línea, los medios de comunicación ocupan un lugar fundamental para la construcción de la opinión pública de las democracias actuales, por lo que resulta indispensable que tengan aseguradas las condiciones para difundir las más diversas informaciones en beneficio de la sociedad, pues tales ideas inciden en la pluralidad de puntos de vista, favoreciendo la participación de las personas en comunidad, de lo cual deriva la importancia de que las autoridades combatan el monopolio de los medios masivos de comunicación con el objeto de evitar se restrinja injustamente esa participación.¹⁴

En conclusión, a este primer punto, puede afirmarse que la libertad de expresión y el acceso a la información, son derechos fundamentales para nuestro país y en la medida que se protejan y garanticen servirán de sustento para la vida democrática de México, por ello los medios de comunicación son una de las vías para su ejercicio, y consecuentemente el Estado Mexicano debe garantizar el ejercicio plural y diverso de los medios de comunicación.

B. Parámetros objetivos que debe contener la normativa que rige la contratación de publicidad oficial: la publicidad oficial y medios de comunicación.

De una interpretación armónica y sistemática del artículo 1º, párrafo tercero¹⁵; 6º, párrafos primero y segundo¹⁶, 7º¹⁷, 134 párrafos primero, octavo y noveno¹⁸,

¹³ Tesis 1a. XXVII/2011 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, pág. 2915, Materia Constitucional de rubro siguiente: **"MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

¹⁴ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 35/2012, párr. 60, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_035.pdf

¹⁵ Artículo 1º.

...



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

se desprende la obligación del legislador, tanto federal como local, de 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, que garantice que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como el respeto a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, todo con la finalidad de promover,

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

¹⁶ Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

¹⁷ Artículo 7°. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

¹⁸ Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión así como al libre acceso a información plural y oportuna.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de que la publicidad oficial, a diferencia de la publicidad convencional, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, a fin de que ésta pueda participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos.¹⁹

Para lograr tal fin, es necesario que la asignación y contratación de publicidad oficial por parte de los gobiernos sea objetiva, clara, transparente y no discriminatoria, lo anterior en virtud de que, a diferencia de cualquier otro servicio que pueda ser contratado por la Federación o los Gobiernos de los Estados, la asignación y contratación de publicidad oficial posee características especiales, derivadas de la posibilidad de su uso como un medio para "*premiar o castigar*" líneas editoriales o contenidos informativos.²⁰

Esta característica particular exige, a su vez, una reglamentación especial que, atendiendo a la problemática derivada de su utilización como medio indirecto para coartar la libertad de expresión, establezca de manera preventiva criterios que aseguran condiciones de equidad y transparencia en la contratación de los medios informativos y, además, establezca mecanismos o procedimientos a cargo de organismos autónomos para supervisar y evaluar las contrataciones realizadas, con lo que se evite su ejercicio discrecional y abusivo.²¹

Partiendo de esta base, la normativa que pretenda regular la contratación de medios publicitarios bajo cualquier modalidad de comunicación social, debe contener criterios objetivos, claros y transparentes en que las dependencias puedan fundar y motivar dichas contrataciones, de manera que se garantice la

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial Sobre Asignación y Contratación de Publicidad Oficial, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

accesibilidad, relevancia, confiabilidad de la información pública en materia de publicidad oficial y el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Como se hizo patente en el apartado anterior, los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el debate de los asuntos públicos, y el pleno desarrollo de su actividad trae aparejada la garantía a la sociedad de poder acceder a la información de forma plural y oportuna tal como lo mandata el texto constitucional.

Por lo tanto, los medios de comunicación como mecanismos de ejercicio del derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectivas, deben gozar de la protección del bloque de convencionalidad, es decir, el Estado no solo tiene la obligación de no restringir ese derecho, sino también debe evitar que se propicien restricciones indirectas al ejercicio de su profesión.

Como ese Tribunal Constitucional ha sostenido, los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales, por lo que es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones.

Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los comunicadores el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo, pues el ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan.²²

²² Tesis 1a. CCXVI/2009 de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009 p. 288, del rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada.²³

a) La publicidad “no pagada” incluye los comunicados de prensa, los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, así como información que cuenta con respaldo del gobierno pero que puede ser pagada por un particular.²⁴

b) Por su parte, la publicidad “pagada” incluye los anuncios remunerados transmitidos a través de prensa, radio o televisión, el material electrónico y de video producido por el gobierno o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.²⁵

La Comisión Interamericana ha señalado que históricamente, los gobiernos han utilizado la publicidad oficial pagada para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes, para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas y para generar ingresos a través de diversos programas. La comunicación social para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación.²⁶

Por tanto, a diferencia de cualquier otro servicio que pueda ser contratado por la Federación o los Gobiernos de los Estados, la asignación y contratación de

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas De La Libertad De Expresión: Asignación Discriminatoria De La Publicidad Oficial, 2003, p. 187, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=47>

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas De La Libertad De Expresión: Asignación Discriminatoria De La Publicidad Oficial, 2003, p.187-188.



publicidad oficial incide directamente en el ejercicio de la libertad de expresión.²⁷

La concesión de prebendas arancelarias, así como la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial constituyen medios indirectos que limitan el pleno ejercicio del derecho humano de la libertad de expresión. Por ello, es necesario que la asignación y contratación de publicidad oficial por parte de los gobiernos se lleve a cabo en un marco de objetividad, clara, transparencia, en condiciones de igualdad y no discriminación.²⁸

Lo anterior exige, a su vez, una regulación normativa especial con rango de ley que, atendiendo a la problemática derivada de su utilización como medio indirecto para coartar la libertad de expresión, establezca de manera clara criterios que aseguren condiciones de equidad y transparencia en la contratación de los medios informativos y, además, establezca mecanismos o procedimientos a cargo de organismos autónomos para supervisar y evaluar las contrataciones realizadas, con lo que se evite su ejercicio discrecional y abusivo, así como un régimen de sanciones especial.²⁹

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un contenido complejo con distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, el cual tiene aplicación para todos los niveles de gobierno.³⁰

La regla general que informa todos los contenidos de este precepto se encuentra en el encabezado: Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 3.

²⁸ *Ibidem*. p. 9.

²⁹ *Ibidem*. p. 3.

³⁰ Cfr. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 192/2014 correspondiente al catorce de enero de dos mil quince, párr.196.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.³¹

Como se puede inferir, el artículo 134 de la Constitución Federal establece categóricamente que los recursos económicos de que dispongan las autoridades estatales, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.³²

En otras palabras, la propia Norma Fundamental establece límites constitucionales y la obligación de establecer controles legales que tengan por objeto asegurarse que los recursos públicos sean manejados con transparencia, honradez, eficiencia, eficacia y economía.³³

Del citado precepto constitucional se desprende una habilitación en favor del legislador para establecer el marco jurídico relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tal, estando el Estado condicionado al cumplimiento de un conjunto de principios sustantivos, garantizados jurisdiccionalmente en sede de control constitucional, entre los que se encuentran las máximas aludidas en el párrafo que antecede.³⁴

Como ese Alto tribunal ha sostenido, el principio de legalidad exige que el legislador ordinario regule en sede legal los procedimientos que permitan el cumplimiento del resto de los principios sustantivos que se contienen en el precepto constitucional en comento, **y debe entenderse que el legislador cumple con el principio de reserva de ley cuando regula una cuestión**

³¹ *Ibidem.* párr. 197.

³² *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 163/2007 correspondiente al **diecisiete de noviembre de dos mil nueve**, p.139.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Cfr.* Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 192/2014 correspondiente al catorce de enero de dos mil quince, párr. 233.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

constitucional con suficiencia en la fuente legal, pues lo relevante es que la disposición no se regule en una fuente jurídica infra-legal.³⁵

Específicamente por cuanto hace a la publicidad oficial, el legislador debe, garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados; que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, que se rindan cuentas oportunamente a los propios habitantes sobre su aplicación³⁶ y asegurar el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha precisado que para reducir las asignaciones discriminatorias o arbitrarias de los recursos públicos se precisan marcos legales claros y transparentes que impidan la arbitrariedad en las decisiones enfatizando las consideraciones de la Relatoría para la Libertad de Expresión en el sentido de que “la insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. Cuando las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos existe un marco legal contrario a la libertad de expresión”.³⁷

Como desarrollo de esta premisa, la Comisión Interamericana tuvo a bien emitir los “*Principios sobre Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*” que constituyen las bases mínimas para la regulación de la contratación en materia de comunicación social.

³⁵ *Ibidem.* párr. 234 y 243.

³⁶ *Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa presentada por parte del Ejecutivo Federal el veinte de junio de dos mil siete respecto del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución federal en materia de gasto, del 7 de mayo de 2008.*

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*, 2011, párr. 33.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Conviene precisar que si bien dichos cuerpos normativos forman parte del *soft law*, y carecen de fuerza obligatoria, toda vez que no son documentos que requieren ratificación de los Estados, formalidades constitucionales que resultan necesarias para darles fuerza vinculante, deben tomarse en cuenta, ya que dichos documentos establecen estándares sobre la adecuada regulación de la publicidad oficial, así como criterios interpretativos, por lo cual tienen que entenderse como un producto de la razón de un consenso internacional y como directrices compatibles con nuestro régimen constitucional.

Además, como se precisó al inicio del presente apartado, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para cumplir con dichas obligaciones constitucionales, las autoridades deben procurar armonizar las disposiciones de derecho interno con los estándares que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado para lograr el efectivo cumplimiento del artículo 2 de la Convención, tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes:

- i) **La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas** en la Convención, y
- ii) **La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.** Es necesario reafirmar que la obligación de la primera vertiente sólo se satisface cuando efectivamente se realiza la reforma.³⁸

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrafo 118.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En ese sentido, los citados Principios sobre Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos son los siguientes:

1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas

Por cuanto hace a la presente impugnación, este principio resulta de vital importancia, pues, como se demostrará más adelante la Ley General de Comunicación Social no cumple con los parámetros internacionales y no puede considerarse compatible con los siguientes estándares:

- Consiste en la obligación de los Estados de adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.
- Los Estados tienen, el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.
- La norma debe contener una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.
- Las buenas prácticas, los mecanismos informales, las regulaciones defectuosas o dispersas, y –en general- la aplicación de reglas generales de contratación a los efectos de reducir la discrecionalidad y los abusos en materia de pauta estatal no son suficientes para evitar violaciones a la libertad de expresión.
- Deben definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que publicidad estatal es toda comunicación,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte.

- Las diferentes etapas vinculadas a la producción, contratación, distribución y control del avisaje del sector público y privado costeados con fondos públicos, deben encontrarse comprendidas en esta regulación.
- Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas (*accountability*), no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.
- El marco legal debe incluir una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación, que debería incorporar a los órganos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, así como a organismos descentralizados, entes autárquicos, sociedades comerciales con capitales estatales, y cualquier otra persona jurídica que publicite con dineros provenientes del erario público, como las empresas estatales.
- La regulación debe incluir, asimismo, sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones.

2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial

Los principios publicados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión también establecen que la publicidad oficial debe ser utilizada para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información, precisando que su propósito debe ser de utilidad pública y no



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

constituir propaganda encubierta de gobernantes o de sus intereses, ni ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.

3. Criterios de distribución de la pauta estatal

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que los Estados deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismo político en el reparto. Para ello, es necesario que los recursos se asignen de acuerdo con criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos.

4. Planificación adecuada

La norma que regule la publicidad oficial debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planeación de la publicidad estatal, toda vez que la ausencia de tal planeación propicia un ejercicio abusivo de tales fondos para fines ajenos a los objetivos legítimos de la publicidad oficial.

5. Mecanismos de contratación

El respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la asignación y contratación de publicidad oficial solamente puede ser logrado si se establece que los procedimientos respectivos son abiertos, como es el caso de la licitación pública. El establecimiento claro, preciso y obligatorio de contratar publicidad oficial mediante licitación pública, así como el establecimiento de manera taxativa de las circunstancias que justifiquen, por mandato expreso de la ley, la contratación mediante modalidad diversa, dota de certeza jurídica a la sociedad y de legalidad al acto de autoridad.

6. Transparencia y acceso a la información

Todos los datos que respondan al cuánto, al que, al cómo y al por qué se realizó cualquier aviso o campaña estatal deben ser públicos, y se debe dar a conocer especialmente los criterios de selección que el Estado o el agente



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

intermediario utilizó en la elección del medio para cada publicidad oficial, presentados de tal manera que la información se encuentre disponible al público de manera completa, accesible, oportuna y de fácil localización.

7. Control externo de la asignación publicitaria

Resulta necesaria la existencia de mecanismo de control externo mediante un órgano autónomo que permita un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial, incluyendo auditorías periódicas sobre gastos y prácticas del gobierno, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo.

8. Pluralismo informativo y publicidad oficial

Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial. La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación.

En síntesis, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal debe **respetar el principio de legalidad y la máxima de reserva de ley** observar los principios precisados con anterioridad, sin **delegar la regulación en una fuente jurídica infra-legal**.

En ese sentido, la Primera Sala de ese Alto Tribunal, al resolver el Amparo en Revisión **1359/2015**, señaló que, los medios de comunicación son fundamentales para la existencia del debate plural e incluyente, por lo que una democracia deliberativa requiere 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.

Así, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita. En



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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.

Esa Suprema Corte hizo patente que, en el caso de México, 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 con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. De esta manera, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que éstos se mantengan en operación. En el apartado siguiente se argumentará cómo una deficiente regulación legal en materia de publicidad representa una restricción indirecta a la libertad de expresión.

C. La deficiente regulación contenida en la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, constituye un medio indirecto para restringir la libertad de expresión ante la arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial.

Particularmente, en el caso del Estado de Veracruz, este Organismo Nacional observó que de la consulta realizada al Portal de Obligaciones de Transparencia del Gobierno de esa entidad, en el apartado "*Transparencia por dependencia*", subapartado "*Coordinación General de Comunicación Social*" se advirtió que no obra información alguna.³⁹

No obstante, en la página de transparencia del Ayuntamiento de Veracruz, se localizó la siguiente información que es citada con la finalidad de advertir las

³⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 81.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

características generales de las contrataciones en materia de publicidad oficial y programas de comunicación social.⁴⁰

En el apartado de obligaciones comunes, artículo 70, fracción XXIII "*Montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial*" se advierte que respecto a los años 2015, 2016 y 2017 obra la siguiente leyenda: "*NO SE CUENTA CON UN PROGRAMA ANUAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL. CONTRATAMOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS PARA LA DIFUSION IMPRESA, DIGITAL Y AUDIOVISUAL DE LAS ACTIVIDADES, OBRAS Y SERVICIOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ*", sin embargo, no precisa quiénes son los proveedores de tales "servicios especializados", ni los conceptos, campañas y montos erogados en cada uno de ellos.

Por otra parte, se advierte que el formulario de erogación de recursos por contratación de servicios, incorpora la información relativa a los contratos realizados del 01 de enero al 30 de junio de 2017, todos mediante el procedimiento de adjudicación directa, y la razón en todos los casos asentada es "*PLENA DISPONIBILIDAD, MEJORES CONDICIONES EN CUANTO A PRECIO, CALIDAD Y TIEMPO DE PRESTACION DEL SERVICIO*", lo que de manera alguna demuestra que se hubiere actualizado alguna de las condiciones de excepción para contratar mediante procedimiento cerrado.⁴¹

Además, este Organismo Nacional pudo advertir que los Decretos números 7, 319 y 623 que corresponden al presupuesto de Egresos del Gobierno de esa entidad para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, respectivamente, contemplan montos bajo los siguientes conceptos "*Servicios de Comunicación y medios*", "*Servicios de comunicación y publicidad*"; "*Difusión e información en medios informativos*"; "*Programa Veracruzano de Comunicación Social*", que corresponden a la "*Coordinación General de Comunicación Social*", por citar algunos rubros, información que además obra en el portal de transparencia del gobierno del Estado del Veracruz.⁴²

⁴⁰ Ibidem., p. 82.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem., p. 83.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Sin embargo, no se localizó información sobre las cantidades ejercidas para el gasto de publicidad oficial, el nombre de los medios contratados, el concepto, campañas y montos individualizados de los años 2014, 2015, 2016 y 2017. Tampoco informó los parámetros y condiciones que determinan las contrataciones y asignaciones por parte del Gobierno del Estado.⁴³

En atención a lo expuesto, la información obtenida no permite afirmar que el Gobierno del Estado de Veracruz realice la asignación y contratación de publicidad oficial de manera clara, objetiva, transparente y no discriminatoria.⁴⁴

A esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le resulta de especial preocupación que la ley impugnada permita una asignación de recursos públicos en el Estado de Veracruz en materia de publicidad oficial de manera que no se garanticen criterios claros, objetivos y transparentes en un plano de igualdad.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha vislumbrado, una regulación que no prevé reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno *propicia* que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos —o simplemente se amenace con restringirlo— a los medios de comunicación críticos con las políticas del gobierno.

En efecto, como ese Alto Tribunal ha hecho patente, nos encontramos ante una deficiencia normativa cuando una norma general que ha sido promulgada y publicada incurre en una omisión parcial, porque se entiende que el legislador

⁴³ Ibidem., p. 84.

⁴⁴ Ibidem.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

regula una cuestión constitucional de manera insuficiente en la fuente legal, delegando la regulación en una fuente jurídica infra-legal.⁴⁵

Ahora bien, para analizar la incidencia que tiene en el ejercicio de la libertad de expresión la deficiencia normativa en que incurre la norma impugnada debe tomarse en cuenta el contexto de alta dependencia de los medios de comunicación a la publicidad oficial, en el entendido de que, habiendo reglas, si estas no resultan claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social da lugar a un *estado de cosas inconstitucional* que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva.⁴⁶

Al respecto, como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (La Relatoría), existen formas indirectas sutiles y a veces más efectivas por las que el Estado coarta la libertad de expresión. La asignación discriminatoria de publicidad oficial no es más que una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión.⁴⁷

La Relatoría ha enfatizado que la publicidad estatal con frecuencia ofrece medios a voces que, sin la ayuda financiera del Estado, no podrían sobrevivir. Esto significa que los medios de comunicación más pequeños enfrentan una competencia cada vez más fuerte por los ingresos de la publicidad disponible, pues la publicidad estatal puede compensar los vastos recursos de la comunicación controlados por intereses empresariales ampliando la voz de los medios más pequeños y de los que critican a las empresas. La selectividad discrecional en la colocación de la publicidad, crea el peligro de autocensura.

⁴⁵ Sobre el tema de omisiones legislativas parciales por una deficiente regulación normativa, véase sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las diversas acciones de inconstitucionalidad 24/2004, 7/2003, 22/2002 y 27/2001.

⁴⁶ Cfr. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 1359/2015, correspondiente al día quince de noviembre de dos mil diecisiete, p. 58.

⁴⁷ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, Capítulo V Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de la Publicidad Oficial, párr. 1.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorga a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder; mientras que la asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales.

Tanto la asignación positiva como la negativa pueden constituir una violación de la libre expresión. Las asignaciones negativas son formas de coerción basadas en los contenidos, que obligan a los medios de comunicación al silencio sobre cuestiones de interés público, en tanto las asignaciones positivas pueden distorsionar artificialmente un debate público al inducir a apoyar las opiniones del gobierno a quienes en otras circunstancias hubieran adoptado una posición contraria (o hubieran optado por no expresarse del todo). La obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.

Un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios. Aunque los Estados pueden adoptar decisiones de asignar publicidad con base en el porcentaje de la población que un determinado medio, una frecuencia o factores similares, cubren, las decisiones de asignar o no publicidad que se basan en la cobertura de actos oficiales, en críticas a funcionarios públicos o la cobertura que podría perjudicar a los contribuyentes financieros de esos funcionarios, equivale a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión.

Tanto la Relatoría como la Primera Sala de ese Máximo Tribunal han aclarado que no existe un derecho intrínseco de los medios de comunicación a recibir recursos del Estado por publicidad oficial, por su parte la Constitución Federal exige, por un lado, que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

por otro lado, que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.⁴⁸

En ese orden de ideas, y derivado de un análisis sistemático la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 17 de mayo de 2019, es una norma deficiente que no cumple con los principios constitucionales e internacionales en materia de publicidad oficial y por tanto transgrede los derechos de libertad de expresión, seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley.

A efecto de demostrar lo anterior, conviene hacer un análisis integral y sistemático de la norma, pues ello permitirá dilucidar, que efectivamente, el legislador veracruzano incurrió en una omisión legislativa parcial al emitir un cuerpo normativo que **no regula con suficiencia en fuente legal la materia de publicidad oficial, y delega en fuentes jurídicas infra-legales el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación correspondiente de manera que no se garantizan los principios constitucionales e internacionales en materia de publicidad oficial.**

Del análisis integral de la Ley Número 248 se desprende que la misma al regular el gasto en comunicación social para los entes públicos de Veracruz, debe ajustar al contenido del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social⁴⁹, a fin de garantizar que el gasto en la materia 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.⁵⁰

⁴⁸ Tesis 1a. XXV/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, p. 1098, del rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL.**

⁴⁹ **Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.

⁵⁰ **Artículo 2.-** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

La citada Ley 248, dispone que en el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los entes públicos deberán observar los siguientes principios rectores: eficacia, eficiencia, economía y racionalidad presupuestaria, transparencia y máxima publicidad, honradez, objetividad e imparcialidad, institucionalidad, necesidad, congruencia, y veracidad.⁵¹

Sin embargo, como se precisó en el apartado correspondiente, la normativa que rige la contratación de publicidad oficial debe contemplar criterios objetivos,

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.

⁵¹ **Artículo 5.** En el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social, los entes públicos deberán observar los siguientes principios rectores:

- I. Eficacia en el uso de los recursos públicos;
- II. Eficiencia de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de comunicación social;
- III. Economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la comunicación social;
- IV. 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, la Ley de Transparencia y otras disposiciones aplicables;
- V. Honradez en el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones aplicables, sujetándose a criterios de calidad y cumpliendo los propósitos de la comunicación social;
- VI. 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;
- VII. Institucionalidad en los fines informativos, educativos o de orientación social;
- VIII. Necesidad de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información o atención;
- IX. Congruencia entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y
- X. Veracidad de la información que se difunde.

Adicionalmente, el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información y contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, así como respetar la diversidad social y cultural del Estado.

La unidad administradora deberá incluir 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.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

claros y transparentes en los que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado, que la adopción de lineamientos legales que no sean claros y concretos en materia de publicidad oficial, se traduce en una inadecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal, lo que tiene como resultado la excesiva discrecionalidad en la selección de medios de comunicación. La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión.⁵²

En esa línea, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra que, del análisis integral, específicamente de los artículos 5, último párrafo⁵³, 16⁵⁴, 23⁵⁵, 25, segundo párrafo⁵⁶, 30⁵⁷, 32⁵⁸ y Tercero Transitorio⁵⁹ del Decreto

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011, párr. 33-36.

⁵³ Artículo 5.

...
La unidad administradora deberá incluir 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.

⁵⁴ **Artículo 16.** La unidad administradora emitirá, de conformidad con lo establecido en el presupuesto de egresos respectivo y en las leyes competentes en la materia, anualmente los lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generen algún ingreso para el Estado.

⁵⁵ **Artículo 23.** Las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de estrategias, programas anuales y respectivas campañas de comunicación social a la unidad administradora, observando los lineamientos que ésta emita.

⁵⁶ **Artículo 25.**

...
Salvo los mensajes extraordinarios previstos en el Capítulo V del Título II de esta Ley, la unidad administradora no autorizará solicitudes de campañas que hayan iniciado su difusión, por lo que las dependencias y entidades deben considerar los tiempos del procedimiento de autorización para llevar a cabo la planeación de sus campañas, mismos que se establecerán en los lineamientos respectivos.

⁵⁷ **Artículo 30.** Los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de comunicación social a que se refiere la presente Ley deberán inscribirse en el padrón estatal. La información contenida en el padrón estatal de medios de comunicación será pública y accesible a distancia.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

por el que se expide la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, delega a una autoridad administrativa el establecimiento de las reglas de asignación de la publicidad oficial lo que se traduce en una excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

En ese entendido, si bien, los artículos precisados en el párrafo anterior, son las disposiciones que habilitan a la autoridad administrativa para establecer los criterios de asignación de publicidad oficial, es la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave como sistema, la que en su totalidad no establece reglas sobre la selección de medios de comunicación para la asignación de publicidad oficial y por el contrario, delega a las Secretarías Administradoras⁶⁰, la obligación de establecer dicha normatividad.

Además, si bien es cierto que puede establecerse un universo de medios elegibles para la asignación de publicidad oficial —como puede ser el establecimiento del Padrón Estatal de Medios de Comunicación— lo cierto es que los lineamientos que regulen la organización del mismo, tales como los requisitos de inscripción, deben contenerse en una disposición de nivel legal, que garanticen que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como lo prevé el texto constitucional.

⁵⁸ **Artículo 32.** La Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar el padrón estatal de medios de comunicación, para lo que emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretendan inscribirse en éste.

⁵⁹ **Tercero.** La Coordinación General de Comunicación Social contará con un término de treinta días naturales para emitir los lineamientos y de noventa días naturales para integrar el padrón estatal de medios de comunicación.

⁶⁰ **Artículo 4.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...
Secretaría Administradora: 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;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

La habilitación en favor de una autoridad administrativa, para establecer las bases y condiciones de inscripción de medios que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial que permitiría presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.⁶¹

Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, en función del público objetivo se puede establecer el universo de medios elegibles, sin embargo, los criterios y procesos de selección deben estar previstos en ley y tienen que garantizar condiciones de igualdad.

En este punto conviene hacer énfasis en que el último párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal mandata que las leyes —es decir, disposiciones normativas con rango de ley— deben garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en el párrafo octavo del propio precepto constitucional, asegurando 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.

De una interpretación armónica y en relación con el tema de publicidad oficial que nos ocupa, se puede desprender lo siguiente:

1. Los sujetos obligados en materia de comunicación social son los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro dentro de los tres órdenes de gobierno.
2. La administración de los recursos públicos debe realizarse en observancia de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

⁶¹ Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 531/2011 correspondiente al de 24 de agosto de 2011.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

3. Los recursos públicos deben satisfacer las necesidades para las cuales fueron destinados.
4. La propaganda oficial debe ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social.
5. Se prohíbe que la propaganda contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.
6. No se debe de influir en la equidad de competencia de los partidos políticos.
7. La prestación de servicios debe realizarse mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
8. Obligación de establecer un régimen de sanciones.
9. La materia de comunicación social **se regulará por Ley** la cual tiene que garantizar el estricto cumplimiento de los criterios anteriores, es decir, existe un mandato de constitucional de reserva de ley respecto de la materia y el contenido enunciado en los párrafos anteriores.

Adicionalmente, el último párrafo del artículo 134 de la Norma Fundamental establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán incluir un régimen de sanciones, a fin de garantizar la imparcialidad en la asignación de recursos públicos y para que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social deba tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

En ese sentido, los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión establecen igualmente que la regulación en esa materia,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

debe incluir sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones,⁶² por ejemplo, en relación con el ejercicio presupuestario.

Asimismo, dichos principios disponen que los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dichos controles deberían incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de contratación de pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario. Los Estados deben establecer sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley, así como también recursos apropiados que permitan identificar y controvertir asignaciones ilegales de publicidad oficial.⁶³

No obstante lo anterior, los artículos 37 y 38 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave establecen una definición muy amplia de cuáles son las infracciones a la misma, sin establecer claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables.

Además, el artículo 38 citado dispone que *“se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, a 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.”* dejando al arbitrio de los propios superiores jerárquicos, la facultad de determinar si efectivamente proceden quejas al respecto. Adicionalmente, la forma en que está redactado ese artículo, no brinda certeza jurídica en relación con quiénes son los sujetos legitimados para realizar la vista al superior jerárquico.

Esta ausencia de contrapesos independientes en el sistema de denuncia de posibles violaciones a la ley, no da las garantías adecuadas para que haya investigaciones o sanciones sobre las infracciones a la ley.

⁶² Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, párrafo 41.

⁶³ Ídem, párrafo 72.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Por ello es innegable que la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave impugnada no regula de forma clara y precisa el sistema en torno a la asignación y contratación de publicidad oficial dejando un amplio margen de discrecionalidad para que sean las unidades administradoras las que definan tales criterios.

Al respecto, como se ha reiterado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en revisión 1359/2015 estimó que la falta de reglas claras genera un ejercicio arbitrario del presupuesto destinado a la materia de mérito, es un mecanismo indirecto de restricción a la libertad de expresión, situación que se encuentra prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cuyo efecto puede tener un grave impacto en la vida democrática de nuestra sociedad.

Por ello, la Primera Sala de ese Alto tribunal estimó imprescindible que existan 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 una manera completa y justa.

Específicamente, por cuanto hace a la regulación en materia de publicidad oficial emitida por autoridades administrativas, esa Suprema Corte determinó que tal regulación ciertamente abona a que dicho gasto se realice justificadamente, se trata de acuerdos que se emiten para un solo ejercicio fiscal y que además puede ser modificado *motu proprio* por la administración pública y que de ninguna manera sustituye la obligación del Congreso⁶⁴ de "*adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno.*"⁶⁵

⁶⁴ Cfr. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 1359/2015, correspondiente al día quince de noviembre de dos mil diecisiete, p. 61.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Por eso es fundamental que el análisis que ese Tribunal Constitucional Mexicano lleve a cabo de la norma se realice a la luz de los principios de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa.

Al respecto esa Suprema Corte ha sostenido en su jurisprudencia que el principio de legalidad exige que el legislador reglamente en fuente legal los procedimientos que permitan el cumplimiento del resto de los principios sustantivos que ordena el texto constitucional.⁶⁶

Asimismo, ha precisado que el legislador cumple con el principio de reserva de ley cuando reglamenta una cuestión con suficiencia en la fuente legal, pues lo relevante es que las disposiciones no se regulen en una fuente jurídica infra-legal.

Sobre este punto conviene abundar, toda vez que la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave impugnada como se ha esgrimido a lo largo de la presente demanda, no regula la materia de forma suficiente, pues, de su integralidad, no se desprenden los lineamientos y criterios para la selección de medios de comunicación y la asignación de publicidad oficial.

Ese Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de reserva de ley se cumple cuando una norma constitucional reserva expresamente a la propia ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, como lineamientos, acuerdos o reglamentos administrativos.

La norma objeto de control que nos ocupa, atenta contra dicho principio, pues, es el artículo 134 constitucional el que mandata al legislador, tanto federal

⁶⁶ Sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo En Revisión 192/2014 correspondiente al 14 de enero de 2015, párr. 234.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

como local, a legislar en materia de publicidad oficial, de tal forma que se garantice 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.

Esto significa que, de ninguna forma, dicha regulación puede ser establecida en disposiciones infra-legales tales como lineamientos, o acuerdos administrativos, pues el mandato constitucional es claro en establecer la obligación de emitir un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal.

En contraste, y como se planteó en líneas previas, el artículo 5, último párrafo de la norma impugnada establece que la Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente.

Por su parte, el artículo 16 dispone que la unidad administradora emitirá anualmente los Lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.

El diverso 23 señala que serán las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de estrategias, programas anuales y respectivas campañas de comunicación social a la unidad administradora, observando los lineamientos que ésta emita.

Asimismo, el diverso Tercero Transitorio habilita a la Coordinación General para emitir los lineamientos y le otorga noventa días naturales para integrar el padrón estatal de medios de comunicación.

Estas disposiciones normativas, no solo representan una transgresión al texto constitucional, y a los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, sino que además abren la puerta a un espectro de arbitrariedad, por



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

parte de la autoridad administrativa, pues será esta la que establecerá las reglas de asignación de publicidad oficial.

Máxime si tomamos en consideración que no establece los parámetros mínimos en los cuales se han de considerar los topes presupuestales y delega esa tarea al Presupuesto de Egresos. Al respecto conviene precisar que si bien el objeto de la ley es garantizar que el gasto en comunicación social respete topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio de presupuesto, debe recordarse que el Presupuesto de Egresos es un instrumento de vigencia anual, además, como su contenido es variable, el objeto de la ley puede cambiar esencial y rotundamente de un año a otro; someter el objeto de la ley a criterios que se encuentran regulados en un instrumento disímil, rompe la legitimidad de la norma.

Ahora, si bien es cierto que de una norma puede emanar la facultad de emitir criterios o lineamientos estos tienen como finalidad detallar la regulación que en su caso haya realizado el legislativo local. Sin embargo, la Ley que se impugna como se ha venido planteando, es omisa en regular las cuestiones que para el efecto fue expedida y los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Por ello, la referencia indiscriminada que la Ley impugnada realiza respecto de la creación de lineamientos y la ausencia de parámetros claros en la misma a los que deberán ceñirse, generan una afectación a la seguridad jurídica.

Como sustento de lo anterior, debe precisarse la Jurisprudencia P./J. 30/2007, en Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515, de rubro y texto siguientes:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.”

Ahora bien, como ya se hizo referencia la problemática que enfrenta nuestro país respecto de la asignación arbitraria de recursos bajo el esquema de publicidad oficial ya había sido observada por los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión, tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por lo que el fallo de este Alto Tribunal fue considerado como trascendental por lo que incluso, en el informe de 2017 sobre la Libertad de expresión ambos relatores se ofrecieron a proporcionar ayuda técnica antes de la adopción de la norma:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

*"55. En una decisión de suma relevancia, la Suprema Corte recientemente ordeno al Congreso desarrollar regulaciones para la práctica de publicidad oficial. Según algunos informes, el gobierno federal ha gastado más allá de 34 mil millones de pesos en los últimos cuatro años en dicha publicidad. Las reglas de esa publicidad son oscuras, que llevan a muchos a concluir, con evidencia sustancial, que los actores de gobierno utilizar los fondos de publicidad para dar forma y distorsionar la cobertura de medios y difuminar las líneas entre historias de noticias verificables y propaganda o incidencia política. Ese gasto también sirve como subsidio para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. Acogemos la decisión de la Suprema Corte e instamos al Congreso a no sólo adoptar reglas claras y públicas que rigen la publicidad y aseguran reportajes frecuentes y específicos, sino que también desarrollan un plan para limitar de forma progresiva esos gastos en conjunto, en consulta con la sociedad civil y los expertos pertinentes. Manifestamos nuestra disponibilidad para proporcionar asesoría técnica al Congreso en relación con las normas internacionales sobre publicidad oficial en los meses venideros antes de la adopción de esa ley."*⁶⁷

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima necesario señalar que la deficiencia normativa en que incurre la norma tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que la arbitrariedad que puede propiciar la norma pudiera llevar a algunos determinados medios de comunicación a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no verse afectados en perder los recursos asignados a la difusión publicidad oficial.

La falta de reglas claras y precisas para garantizar seguridad jurídica a las personas, frente a la arbitrariedad de las autoridades, cobra mayor relevancia tratándose de normas que pueden limitar de alguna forma la libertad de expresión e información, pues normas deficientes como la que se impugna pueden tener un efecto disuasivo del ejercicio de la libertad de expresión.

⁶⁷ Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derecho humanos, "Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017", México 2017, párrafo 55.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Las normas que inhiben el ejercicio pleno de un derecho fundamental como la libertad de expresión resultan inconstitucionales, pues el legislador no puede expedir leyes de manera tal que tengan por efecto disuadir el ejercicio de éste.

El efecto disuasivo se da cuando existe cualquier medida con la que se pueda coartar de forma previa algún tipo de expresión hablada, escrita, artística, visual o electrónica, es decir, la amenaza de un castigo previo que desincentive el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. En el caso concreto, la falta de reglas que limiten las actuaciones arbitrarias de las autoridades en las asignaciones y contrataciones de los tiempos para la comunicación social.

En este sentido, la ley impugnada, ante la falta de reglas claras, se traduce en una medida que permite al Estado de Veracruz que, de manera arbitraria canalice el gasto de comunicación social a los medios informativos que sigan una línea afín a la posición de la autoridad, permitiéndoles negar el acceso a dichos recursos fiscales a los medios de comunicación que no compartan o sean críticos de las políticas del mismo, lo que provoca un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación, ante el miedo o amenaza por las afectaciones financieras que llegarían a sufrir.

Es decir, la falta de reglas claras en la ley de la materia -y no impuestas por una autoridad administrativa de manera arbitraria- de los mecanismos y requisitos para que sin discriminación alguna todos los medios de comunicación estén en aptitud de poder acceder a los recursos asignados para la difusión de publicidad oficial, tiene un efecto disuasivo o de autocensura en la libertad de expresión.

Lo anterior es así en virtud de que los medios críticos de las políticas del gobierno pueden ser "castigados" a través de la asfixia financiera, al retirarles la autoridad de manera discrecional los recursos asignados o bien ni siquiera dándoles en principio acceso a ellos, lo que tiene como resultado que los medios de comunicación en general, ante el miedo a perder las asignaciones y contrataciones de comunicación social silencien los puntos de vista que no sigan una línea favorable para el gobierno, lo que además no permite que se enriquezca el debate que debe existir en una democracia y en un Estado plural.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En este sentido, la ley impugnada se traduce en un mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión, que se oculta detrás de acciones aparentemente legítimas, pero que condicionan el ejercicio del derecho, por lo cual vulnera el artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁶⁸ que prohíbe los medios de censura indirecta, como lo es la medida adoptada por el Estado con la expedición de la ley impugnada que permite la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, pudiendo ser otorgada con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los medios de comunicación en razón de sus líneas informativas.

Por lo anterior, la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, se constituye como una restricción indirecta al ejercicio de la libertad de expresión, ante la ausencia de procedimientos y criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios para la asignación y contratación de la comunicación social de los entes públicos, que tiene como efecto el silenciamiento y amedrentamiento de futuras expresiones ante la posibilidad de un castigo que representaría para el medio de comunicación el no poder acceder a los recursos financieros destinados a la publicidad oficial cuando sus expresiones sean contrarias a los intereses del gobierno en turno.

En palabras más claras, podemos sintetizar el argumento de incompatibilidad con el orden constitucional de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave en las siguientes conclusiones:

1. La Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave no **regula con suficiencia en fuente legal la materia de publicidad oficial.**

⁶⁸ **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. a 2. (...)

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (...)



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

2. Por tanto, es un cuerpo normativo deficiente que no garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en un marco de igualdad y no discriminación.
3. La Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave delega en autoridades administrativas el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación en fuentes jurídicas infra-legales.
4. Por tanto, se permite la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial, pues es la autoridad administrativa la que emitirá, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente; la que establecerá las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado; y la que emitirá los Lineamientos para organizar el Padrón Estatal de Medios de Comunicación.
5. La deficiencia normativa en que incurre la norma tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que la arbitrariedad que puede propiciar la norma pudiera llevar a algunos determinados medios de comunicación a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no verse afectados en perder los recursos asignados a la difusión de publicidad oficial.

Como corolario a este primer concepto de invalidez, debe insistirse en que, el vicio de inconstitucionalidad que se genera por la habilitación que se hace para que las autoridades administradoras establezcan las reglas de asignación de publicidad oficial, en detrimento del principio de reserva de ley, deriva de la deficiente regulación que hace la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, como sistema.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

SEGUNDO. El artículo 4, fracción VIII, en la porción normativa *“Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.”* de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, trasgrede los derechos a la igualdad y no discriminación, libertad de expresión y acceso plural a la información, contenidos en los artículos 1°, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1° y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; ello al realizar una definición de medios de comunicación que excluye injustificadamente del ámbito de aplicación de la ley a todos aquellos medios que, no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas.

La disposición impugnada en el presente concepto de invalidez es de la literalidad siguiente:

“Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

VIII. Medios de comunicación: Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos. Se entenderán como tales a los medios electrónicos, impresos, complementarios, digitales y públicos.”

La porción normativa que se impugna, excluye injustificadamente del ámbito de aplicación de la ley a todos aquellos medios que, no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas, como lo son los medios comunitarios, independientes, locales, etcétera;⁶⁹ es decir, la asignación de

⁶⁹ Al respecto, la CIDH, en los Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha señalado que: el marco jurídico deberá garantizar que se trata de mediciones comprensivas, que abarcan a los distintos tipos de medios y que se realizan con criterios objetivos y confiables. Para ello, las mismas podrían ser realizadas por instituciones imparciales que gocen de credibilidad. Las mediciones deberían incluir datos de medios pequeños, comunitarios y locales, para que su utilización como herramienta de adjudicación no se convierta en una barrera indirecta al ejercicio de la libertad de expresión al marginarlos del otorgamiento de publicidad oficial. ...



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

recursos que en su caso el Estado realice en la difusión de publicidad oficial a través de los medios de comunicación será otorgada a los medios que cuentan con la capacidad de ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, excluyendo a aquellos que no tengan la suficiencia económica para participar equitativamente en un proceso de selección y en consecuencia complica su subsistencia.

Al respecto, conviene reiterar, como se esgrimió en el concepto de invalidez que antecede, el derecho humano a la libertad de expresión constituye un pilar fundamental para un Estado democrático, y se constituye por una doble dimensión, una individual por virtud de la cual toda persona tiene derecho a expresar su pensamiento sin restricciones arbitrarias, así como el derecho a buscar, recibir, difundir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno lo que compone la dimensión colectiva.

En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁷⁰

⁷⁰ Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Asimismo, se ha pronunciado sobre la libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, y como condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.⁷¹

De forma paralela la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que:

"la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas, y que todos los sectores de la sociedad, incluyendo los medios de comunicación a través de la información pública que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, propiciar una cultura de paz, y a fortalecer la gobernabilidad democrática."⁷²

En ese contexto, los medios de comunicación —en cualquiera de sus modalidades—, desempeñan un papel fundamental en la sociedad al tener la consigna de hacer llegar a la población en general, información de interés público desde diferentes perspectivas fortaleciendo así las herramientas para el debate de los asuntos del interés público.

Es decir, en la medida que los medios de comunicación puedan desempeñar sus actividades informativas se garantiza la pluralidad de información a la cual la población tendrá acceso.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado a los medios como como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual **es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones**. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas en Sentencia, 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafos 67 y 68

⁷² Organización De Las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 2057 (XXXIV-O/04) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.⁷³

De lo anterior se colige, que todos los tipos de medios de comunicación son instrumentos necesarios para transmitir mensajes ideas u opiniones en general, siendo así que los sujetos encargados de realizar tales actos, ejercen su derecho de la libertad de expresión, ya sea para hacer llegar responsablemente a grupos grandes o pequeños de personas, información de interés público para determinado sector de la población.

En ese sentido, la fracción VIII del artículo 4 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, establece lo que debe de entenderse para efectos de la ley impugnada, como "medios de comunicación" conceptualizándolos como "*Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.*"

De la literalidad de la disposición objeto de control, se desprende que para ser considerado como medio de comunicación en los términos de la norma que se deben satisfacer los siguientes requisitos:

- Poder ser captados simultáneamente.
- Tener una audiencia de una "gran" cantidad de individuos.

De la conceptualización contenida en la porción normativa impugnada, se desprende para los efectos de la norma, entre ellos, para ser considerado como susceptible de participar en la contratación de Comunicación Social, debe cumplirse con el prerequisite de tener una capacidad que les permite ser captados simultáneamente por una gran cantidad de individuos.

Al respecto, debe recordarse que los medios de comunicación, en cualquiera de sus modalidades, independientemente del alcance de su mensaje,

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafo 117



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

constituyen un vehículo de ideas que permiten un diálogo plural, mismo que resulta fundamental en el estado democrático.

Es decir, la conceptualización de un medio de comunicación, y los efectos que dicha definición pueda tener, no depende de la cantidad de individuos que reciban el mensaje de dicho medio y no es necesario que la audiencia se constituya por un gran número de individuos, pudiera ser un grupo pequeño, el receptor del mensaje transmitido por el medio de comunicación.

La definición que se otorga en este ordenamiento resulta de suma trascendencia, pues, cabe recordar que este tiene por objeto garantizar la participación de diversos medios de comunicación en materia de publicidad oficial. Si la definición resulta restrictiva, como acontece, tiene como resultado un efecto discriminatorio que excluye de dicha participación a los medios de comunicación que no cubran el requisito de ser captados por una gran cantidad de individuos.

Específicamente sobre este punto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios, pues ello equivale a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión.⁷⁴

En ese sentido, resulta innegable que el efecto de la porción normativa impugnada, es justamente la exclusión de medios de comunicación que no tienen la capacidad para ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, lo que constituye *per se* un criterio discriminatorio.

Como ese Alto Tribunal ha sostenido, resulta patente la necesidad de una definición que abarque los distintos y cambiantes modos con los que se ejerce

⁷⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas De La Libertad De Expresión: Asignación Discriminatoria De La Publicidad Oficial, 2003, párr. 12.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

esta actividad, que permita acceder a aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión a través del periodismo.⁷⁵

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General Número 34, ha reconocido que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en cualesquiera otros medios.⁷⁶

En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que, la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o y que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios, y al mismo tiempo exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla.⁷⁷

Lo anterior en virtud de que 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.⁷⁸

En ese sentido, la porción normativa impugnada al definir como medios de comunicación a todos aquellos que simultáneamente pueden ser captados por

⁷⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, p. 54.

⁷⁶ Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, párr. 44.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 33.

⁷⁸ *Ibidem*, párr. 34.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

una gran cantidad de individuos, generan una exclusión del texto legal a todos los que, por el contrario, no cuentan con tal capacidad para transmitir una idea o mensaje a un gran número de personas, independientemente de su labor comunicativa a cualquier nivel.

Debe tenerse presente que, cuando se **restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas**, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial.⁷⁹

Lo anterior en virtud de que, se reitera, la dimensión social de la libertad de expresión debe comprenderse como un medio para el intercambio de información e ideas para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como se comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias, por lo que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o de la información que otros disponen, como el derecho a difundir la propia.

Al conjuntar ambas ideas, es de precisar que las dos dimensiones deben ser garantizadas de forma simultánea, por lo que no sería válido afirmar que sobre el derecho a difundir informaciones e ideas pueden constituirse monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista, pues la libertad de expresión requiere que todos los medios de comunicación estén disponibles a todos sin discriminación, y 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.⁸⁰

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "La colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985 solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párr. 30.

⁸⁰ *Idem* párr. 34



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

La restricción que representa la porción normativa impugnada produce que no se garantice la libertad de expresión en un plano de igualdad y no discriminación, al no hacer efectivo el pluralismo de medios.⁸¹

En esa tesitura, en una estricta interpretación de la norma, no todos aquellos medios de comunicación podrían estar en aptitud de participar en la difusión de una campaña de comunicación social debido al carácter excluyente de la porción impugnada.

Por lo anterior se contraviene el texto constitucional del artículo 6 párrafos primero y segundo en relación con el artículo 13 en sus puntos 1, 2 y 3 de la Convención, al trasgredir los derechos humanos de libertad de expresión en su vertiente de libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, así como el derecho de acceso a la información plural.

Al respecto se considera pertinente acudir a la experiencia internacional en la materia, como lo razonado por la Corte Interamericana en el Caso Ríos y otros Vs. Venezuela, pues fue contundente al expresar la importancia de la libertad de expresión y su relación con pluralismo informativo:

106. [...] Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.⁸²

⁸¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, Párrafo 142

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Para abundar en el tema, es necesario invocar lo que la Corte Interamericana ha manifestado acerca de la calidad que tienen algunos medios de comunicación, considerándolos como “asociaciones de personas que se han reunido para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión, por lo que es inusual en la actualidad que un medio de comunicación no esté a nombre de una persona jurídica, toda vez que la producción y distribución del bien informativo requieren de una estructura organizativa y financiera que responda a las exigencias de la demanda informativa.”⁸³

Derivado de dicha consideración, se colige que el carácter de asociación que podrían tener algunos los medios como una reunión de personas dedicadas a la misma actividad con el fin de que la misma les represente un sustento económico, lo que se traduciría en la posibilidad de continuar en el ejercicio de dicha actividad.

Esta situación fue reconocida por este Alto Tribunal en la sentencia del Amparo en Revisión 1359/2015, en cuyo razonamiento se argumentó que:

“En el caso que nos ocupa, la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un “efecto silenciador” de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público. Por lo demás, esta Suprema Corte advierte que este estado de cosas inconstitucional también 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 con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión publicidad oficial.”

De lo anterior, se infiere diáfaramente que resulta sumamente importante el aspecto financiero para la generalidad de los medios ya que, en determinado momento, las condiciones impuestas por la ley pueden descartar a los que no cuenten con gran alcance por no cubrir con los requerimientos financieros que

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 146.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

pueden exigirse en los procesos de contratación de servicios de publicidad oficial.

Situación en la cual se actualiza la contravención al derecho de libertad de expresión, al ser los medios de comunicación un instrumento importante para el ejercicio de ese derecho y limitar la participación de cualquiera de ellos en la actividad de comunicación de la propaganda estatal provoca un grave detrimento a la propia función de los medios, ya que únicamente podrán tener la atención del estado, aquellos con la capacidad económica suficiente para desarrollar los servicios.

La consecuencia directa a la actividad de aquellos medios, es el inhibir la continuación de su función con base en la presión financiera que existe en su contra, debido a que esa situación puede llevarlos a dejar de ejercer su derecho de libertad de expresión como medios de comunicación o en su caso, adoptar una postura distinta ante el gobierno, con tal de no perder la asignación de difusión de información oficial de algún ente gubernamental.

De igual forma, en el citado *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela* la Corte Interamericana ha establecido que:

*"El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen."*⁸⁴

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párrafo 107



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En ese sentido el Estado Mexicano tiene el deber de tomar las medidas para evitar que **no se genere un escenario de exclusión y discriminación** a través de una norma a cualquier persona o conjunto de personas que ejerzan la comunicación a cualquier nivel como su actividad principal, lo anterior, conforme al principio de universalidad, la norma general no puede restringir el acceso a ejercer la libertad de expresión al imponer limitantes de alguna índole a medios de comunicación para poder participar en mecanismos formales de contratación frente a otros medios, cualesquiera que sean sus circunstancias en relación a su capacidad económica para difundir campañas oficiales.

Esto es así ya que dicho principio de universalidad, consiste en garantizar un derecho humano a todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias, es decir, que todos los medios que puedan participar puedan hacerlo ejerciendo su libertad de expresión por igual.

Debe recordarse que por cuanto hace a la asignación de la publicidad oficial debe existir precisión y claridad en el marco legal para impedir asignaciones discriminatorias y arbitrarias, ya que la falta de esos elementos genera discrecionalidad y constituye una violación a la libertad de expresión, por lo cual es necesario que a su vez, en el marco legal se defina a la publicidad oficial de manera sencilla e incluyente, a fin de que contenga toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación. Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.⁸⁵

Las citadas asignaciones de publicidad a medios seleccionados, que a su vez excluyen a otro sector de los mismos tomando en cuenta el aspecto económico, vulneran el principio a la no discriminación reconocido en el artículo 1 de la Constitución Federal, mismo que establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste,

⁸⁵ Ídem., principios 33 y 37



lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que los legisladores emitan normas discriminatorias.

El Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁸⁶

En ese contexto, es de considerarse que la fracción VII del artículo 4 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave resulta discriminatoria pues excluye, sin sustento constitucional, a los medios de comunicación que no puedan ser “captados por un gran número de personas”, toda vez que como lo ha hecho patente esta Comisión a través del presente concepto de invalidez, cualquier medio de comunicación que sirva como instrumento para difundir una campaña de comunicación social, sin importar su alcance comunicativo, es susceptible de obtener la asignación gubernamental para transmitir información oficial.

TERCERO. El artículo 12 en las porciones normativas “Se procurará que” del primer párrafo y “se procurará que” del tercer párrafo ⁸⁷ de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz vulnera la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad y comunidades indígenas, toda vez que, no atiende a sus necesidades particulares en la materia en detrimento de su derecho a tener la oportunidad efectiva, sobre una base de igualdad para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los

⁸⁶ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁸⁷ Artículo 12. Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad.

Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.

En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

asuntos públicos, lo cual contraviene lo dispuesto por los numerales 1, 5, 9 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 3.1, 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, determinó que el vocablo "*procurará*", para referir el cumplimiento de las obligaciones en materia de los derechos de las personas con discapacidad es inconstitucional toda vez que, contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y también al artículo 10 constitucional, hace una distinción para señalar que con personas y grupos vulnerables se procurará que puedan ejercer sus derechos.

Bajo esta tesitura se considera que el artículo 12 en las porciones normativas "*Se procurará que*" del primer párrafo⁸⁸ de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz vulnera la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad, toda vez que la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente:

Artículo 1 Propósito El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 5 Igualdad y no discriminación

⁸⁸ **Artículo 12.** Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad.

Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.

En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Artículo 9

Accesibilidad

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:
 - a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
 - b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.
2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:
 - a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;
 - b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;
 - c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;
 - d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- e) *Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;*
- f) *Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;*
- g) *Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;*
- h) *Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.*

En ese sentido, se considera que la porción normativa impugnada vulnera los derechos de las personas con discapacidad al eludir la responsabilidad del estado de Veracruz de proporcionar campañas de comunicación social para las personas con discapacidad pues no garantiza que mediante estas conozcan sus derechos.

El artículo 12 en la porción normativa “*se procurará que*” del tercer párrafo ⁸⁹ de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz vulnera la garantía de las comunidades indígenas, toda vez que, no atiende a sus necesidades particulares en la materia en detrimento de su derecho a tener la oportunidad efectiva, sobre una base de igualdad para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos, lo cual contraviene lo dispuesto por los numerales 3.1, 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales establecen:

Artículo 3

1. *Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las*

⁸⁹ **Artículo 12.** *Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad.*

Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.

En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

En este sentido, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, determinó que el vocablo “*preferentemente*” no garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que es inconstitucional que mediante este tipo de formulaciones el Estado intente eludir sus obligaciones en la materia.

CUARTO. Los artículos 30 y 32 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, así como el tercero transitorio del decreto por el que se expide la misma, al establecer que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán inscribirse en el Padrón Estatal y disponer que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar dicho Padrón, para lo cual emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretenden inscribirse en éste, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica.

Las normas impugnadas en este apartado son las siguientes:

“Artículo 30. Los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de comunicación social a que se refiere la presente Ley deberán inscribirse en el padrón estatal. La información contenida en el padrón estatal de medios de comunicación será pública y accesible a distancia.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Artículo 32. La Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar el padrón estatal de medios de comunicación, para lo que emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretendan inscribirse en éste."

De la literalidad de las normas se desprende que la Ley prevé la existencia de un Padrón Local de Medios de Comunicación, el cual estará a cargo de la Secretaría de Gobernación misma que emitirá los "Lineamientos" que regulen dicho Padrón; además, establece que los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de publicidad oficial con el Estado de Veracruz, deberán estar previamente inscritos en dicho Padrón.

En tanto que el segundo párrafo del transitorio segundo, señala lo siguiente:

"Tercero. La Coordinación General de Comunicación Social contará con un término de treinta días naturales para emitir los lineamientos y de noventa días naturales para integrar el padrón estatal de medios de comunicación"

Dicha situación transgrede, por un lado, la reserva de ley contemplada en el último párrafo del artículo del artículo 134 de la Constitución Federal y, por el otro, el derecho a la seguridad jurídica, pues al no establecerse en la ley los requisitos y procesos de inscripción y permanencia, los medios de comunicación quedan en completa incertidumbre jurídica, pues se deja al arbitrio de una autoridad administrativa, la potestad de establecer las reglas de organización y contratación.

Si contemplamos en principio, como ya se hizo referencia en el concepto de invalidez precedente, que "medios de comunicación", de conformidad con la Ley General impugnada, se definen como "los que pueden ser captados simultáneamente por una gran cantidad de individuos" y, si se adiciona que en el Padrón Estatal incorporarán exclusivamente a los medios de comunicación en términos de la ley, entonces existe una doble restricción para que los medios puedan prestar sus servicios con el Estado relativos a mensajes de comunicación social.

Ahora bien, como ha sostenido la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, los medios de comunicación no tienen derecho constitucional a que se les



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

asigne publicidad oficial, sin embargo, la Constitución exige que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.⁹⁰

En ese sentido, el concepto de invalidez planteado por esta Comisión Nacional se relaciona con el diverso segundo y se hace hincapié en la falta de seguridad jurídica que genera el Padrón Estatal de Medios de Comunicación, pues en relación con la reserva legal prevista en el último párrafo del artículo 134 de la Norma Fundamental, el legislador veracruzano en estricto cumplimiento de los principios de la comunicación social y fijar reglas claras para la contratación de esos servicios, sin embargo, delegó esta obligación a la Coordinación General de Comunicación Social, autorizándola para emitir un documento normativo de rango infra legal, para que establezca la organización y contratación de medios de comunicación.

Este Organismo Nacional, desea resaltar que el hecho de establecer como requisito para estar en posibilidad de contratar con Veracruz, la inscripción previa de los medios de comunicación en el Padrón Estatal relativo, puede ser considerado como una exigencia desproporcionada, pues en sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido la colegiatura obligatoria de periodistas, se trata de una medida estatal que constituye un medio indirecto de restricción de la libertad de expresión.

Es decir, en materia de periodistas, la Corte Interamericana ha sostenido que la colegiación dentro de ese gremio, limita de modo permanente, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que les reconoce la Convención:

*"La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues **conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer***

⁹⁰ Tesis Aislada 1a. XXV/2018 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo I, marzo de 2018, p. 1098, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL."**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

*uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.*⁹¹

Suponiendo sin conceder, que la inscripción de forma obligatoria a un Padrón Estatal de Medios de Comunicación tuviera una justificación constitucional, de cualquier modo, lo que hace inconstitucional las normas objeto de control, es que se permita que las autoridades administrativas establezcan los requisitos y en general las reglas de organización del Padrón correspondiente, pues ello implica un margen de arbitrariedad muy amplio.

Es decir, al ser la Coordinación General de Comunicación Social el ente encargado de emitir los lineamientos de organización del Padrón, se propicia una situación de incertidumbre para los sujetos que pretendan estar inscritos, pues la Ley que se impugna no establece las bases mínimas que deberán observarse para la elegibilidad, idoneidad, permanencia, suspensión y/o cancelación del registro.

Dicho de otro modo, se delega una obligación constitucional —reserva de ley— a una instancia administrativa, en específico a la Coordinación General de Comunicación Social, sin fijar las bases mínimas dentro de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, para que controle el Padrón, lo que se traduce en un margen de amplísima discrecionalidad en relación con ese mecanismo de control de medios.

Además, se insiste con que la limitada definición que proporciona la ley en relación con “medios de comunicación” propicia la exclusión de forma previa e injustificada de aquellos que no cumplan con las características previstas en el artículo 4, fracción VI de referencia.

En ese sentido la inscripción al Padrón Estatal, además de estar a cargo de manera exclusiva de la Secretaría de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, también excluye a todos aquellos medios que no cuentan

⁹¹ Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 76.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

con la capacidad de ser captados por un gran número de personas y, a *contrario sensu*, los grandes medios de comunicación con la capacidad de ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, estarán en aptitud de ser registrados.

Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de octubre de 2000 patentó que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, con el objeto de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley:

“La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”

En ese sentido, la exigencia del empadronamiento de los medios de comunicación en un Padrón Estatal, puede instituirse como una limitante de la libertad de expresión e incluso como una presión indirecta del Estado para silenciar su labor informativa pues la falta de seguridad jurídica a la que se hizo referencia puede generar que mediante los Lineamientos ya mencionados se provoque un castigo o premio en atención a sus líneas informativas.

Además, si consideramos que en el caso de algunos medios de comunicación la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar ya que no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de los medios de comunicación



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

social del gobierno es una situación que sin lugar a dudas supone una amenaza a la libertad de expresión.⁹²

En el caso de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, se delega la obligación de establecer esos mecanismos de contratación como ya se ha mencionado a la Coordinación General de Comunicación Social, a través de los Lineamientos que para tal efecto expida, sin establecer siquiera las bases mínimas que deberán observarse en dichos lineamientos.

No es óbice a lo anterior el que, los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión contemplen la posibilidad de establecer sistemas de registros de proveedores para la inscripción de medios de comunicación, cuya información debe ser pública. Además, señala que dicha inscripción debe hacerse con la exclusiva finalidad de facilitar la transparencia y objetividad de la contratación, fijando como requisitos de registro, los mínimos necesarios para que se lleve a cabo un proceso objetivo de selección.

De manera análoga, dentro de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave, se contempla la existencia de un Padrón Estatal de Medios de Comunicación, en el que deberán estar inscritos de manera previa, los medios que pretenden contratar con el Estado para la prestación de servicios relacionados con publicidad oficial.

Dicho planteamiento es incompatible con los Principios de referencia, ya que la inscripción de medios de comunicación, se exige como un requisito para la contratación y no así para dar transparencia a los procesos de contratación, tal como lo ha sugerido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Ahora bien, los aludidos Principios disponen que, dentro del sistema de registros, deben exigirse los requisitos mínimos para la efectiva inscripción y posterior contratación de medios, sin embargo, como se ha sostenido en

⁹² Sentencia del Aparato en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

párrafos anteriores, delegar esa responsabilidad a un ente de la Administración Pública, puede tener como consecuencia, que la Coordinación encargada de la expedición de los lineamientos relativos, actúe de manera arbitraria y de ningún modo garantiza la seguridad jurídica de los medios de comunicación que se encuentren en aptitud de contratar con los entes públicos.

Al respecto, por la naturaleza jurídica de los lineamientos tal y como lo ha precisado ese Alto Tribunal, se trata de un documento normativo que puede ser modificado *motu proprio* por la Coordinación General de Comunicación Social y de ningún modo subsana la deficiente regulación en la que incurrió el Congreso de Veracruz al no establecer con carácter de ley, los principios que le mandata en general el artículo 134 de la Constitución Federal.

Resulta relevante mencionar que el derecho humano a la seguridad jurídica y a la legalidad se encuentran reconocidos en nuestra Norma Suprema en los artículos 14 y 16, los cuales garantizan que las autoridades no afecten de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

Lo anterior significa que, en respeto a la seguridad jurídica y legalidad, el actuar de toda autoridad debe ser acorde a la competencia establecida en las leyes, lo que incluye a los órganos legislativos, los cuales esta obligados a observar lo previsto en la Constitución Federal.

En la especie, los medios de comunicación se verían afectados por la inseguridad jurídica que generan los artículos impugnados, pues la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de la Llave no establece siquiera las bases mínimas para la contratación de los medios de comunicación, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Federal.

De tal suerte que, la transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo señalado por la Constitución.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

El respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano. Cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Contrario a lo anterior, el órgano legislativo local, al delegar a una Secretaría de Estado, la facultad de expedir lineamientos para la incorporación y contratación de medios de comunicación para la publicidad oficial del Estado, desnaturaliza la función normativa, jerárquica, universal y de reserva legal, contemplada en la Norma Fundamental.

Por las razones expuestas, se solicita la invalidez de los artículos señalados en el presente concepto de invalidez y, en su caso, que se ordene al Congreso de Veracruz, que los replantee, en el sentido que garanticen los criterios de idoneidad y elegibilidad de los medios de comunicación para su inscripción y contratación, respectivamente, atendiendo a procedimientos transparentes y no discriminatorios, como lo establecen los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz publicada mediante decreto de fecha 17 de mayo de 2019, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Fraciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. 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.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en y entre los países” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” y específicamente con las metas 10.3, 16.6, 16.7 y 16.10, las cuales respectivamente señalan como compromisos de los Estados:

- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Es así como los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la inclusión de todas las personas sin distinción. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para garantizar la paz, la justicia y la creación y mantenimiento de instituciones sólidas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que los Estados garanticen la igualdad de oportunidades, la creación de instituciones sólidas, la adopción de medidas inclusivas, representativas y participativas y el acceso público a la información, como algunas de las metas



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Por lo anteriormente expuesto la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la restricción injustificada para el acceso, en condiciones de igualdad, de los medios de comunicación social, para participar en la contratación de publicidad oficial con los entes públicos, además de que no se contemplan mecanismos de control externo que posibiliten la transparencia y la rendición de cuentas en esa materia.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁹³ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁹⁴ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

⁹³ Véase la tesis jurisprudencial P.J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁹⁴ “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de la Llave, del 17 de mayo de 2019 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz. (Anexo 2)

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres). Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 17 de junio de 2019.

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

REPS