

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz en su conjunto y, en particular, de los numerales 29 y 31 de la misma, así como del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió aquella, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 15 de marzo de 2021.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortés.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Importancia de la libertad de expresión y acceso a la información en su dimensión colectiva en una sociedad democrática.....	8
	B. Parámetros objetivos que debe contener la normativa que rige la contratación de publicidad oficial: la publicidad oficial y medios de comunicación.	13
	C. La deficiente regulación contenida en la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz constituye un medio indirecto para restringir la libertad de expresión ante la arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial.	23
	SEGUNDO.....	41
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	47
	ANEXOS	48



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Veracruz.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz en su conjunto y, en lo particular, sus numerales 29 y 31, así como el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió dicho ordenamiento, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 15 de marzo de 2021.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 6º, 7º, 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.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Libertad fundamental de expresión.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma y preceptos normativos precisados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el 15 de marzo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 16 siguiente, al miércoles 14 de abril de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

¹ “**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 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; (...).”

está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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 facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. La Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, en su conjunto, carece de reglas claras relacionadas con el gasto público en publicidad oficial, por lo que transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, la libertad de expresión en su dimensión colectiva y el derecho de acceso a la información, además de que incumple con los parámetros previstos en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 134 de la Ley Suprema, en relación con el diverso 7º constitucional, y con los estándares internacionales en la materia.

Lo anterior es así ya que, de su análisis integral, la materia de publicidad oficial no se encuentra debidamente regulada en la ley, ya que permite que se delegue en autoridades administrativas los criterios de selección del medio de comunicación, permitiendo su distribución arbitraria y discriminatoria por los entes públicos, lo que tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión.

Por ello, la ley no se ajusta a lo contenido en el artículo 134 constitucional, pues existe reserva de ley en relación con la regulación en materia de gasto público y, en consecuencia, atenta contra la libertad fundamental de expresión y el acceso a la información, previstos en los artículos 6º y 7º de la propia Constitución Federal,

En el presente concepto de invalidez se argumenta que la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 15 de marzo de 2021, constituye una norma deficiente que no cumple con los parámetros previstos armónicamente en los párrafos primero, octavo y

noveno del artículo 134 de la Norma Fundamental,³ en relación con el diverso 7º constitucional, así como con las consideraciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenidas al resolver el amparo en revisión 1359/2015.

Para explicar tal argumento, 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz – representa una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Así, se demostrará que la ley de mérito 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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.

³ **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 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.

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.⁴

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.⁵

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 6⁶ y 7⁷ de la Constitución Federal, así como

⁴ Cfr. 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>

⁵ Cfr. 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/II. CIDH/RELE/INF.7/12, 30 de diciembre de 2011, párrafo 3, página 1. Disponible en: <http://www.oas.org/>

⁶ Artículo 60. 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.

⁷ **Artículo 70. 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 60. de esta

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 6º, 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.

Nuestro texto constitucional también 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 institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁸

Bajo esta línea de razonamiento, encontramos que la dimensión individual comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión

Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

⁸ Cfr. Tesis 1a. CCXV/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**”

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.⁹

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 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.*¹⁰

⁹ Cfr. 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.”**

¹⁰Cfr. 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.

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, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.¹¹

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 propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias.¹²

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***

¹¹ Cfr. 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.

¹² *Ibidem.*, párr. 32.

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.¹³

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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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 que 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.

¹³ *Ibidem.*, párr. 34.

¹⁴ *Cfr. Ibidem.* párr. 33.

¹⁵ *Cfr.* 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.**

¹⁶ *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

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 tercero¹⁷; 6º, párrafos primero y segundo¹⁸, 7º¹⁹, 134 párrafos primero, octavo y noveno²⁰, 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

¹⁷ Artículo 1º.

...

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.

(...)

¹⁸ **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.

¹⁹ **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 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.

²⁰ **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 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.

establezcan los presupuestos de egresos respectivos, todo con la finalidad de promover, 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, sino que 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.²¹

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.²²

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.²³

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

²¹ Cfr. 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>

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

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.²⁴

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada.²⁵

- 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.²⁶

²⁴ Cfr. 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.*

²⁵ Cfr. 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>

²⁶ *Ibidem.*

- 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.²⁷

Asimismo, 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.²⁸

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 publicidad oficial incide directamente en el ejercicio de la libertad de expresión.²⁹

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.³⁰

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

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Cfr. 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.

²⁹ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 3.

³⁰ *Ibidem.* p. 9.

lo que se evite su ejercicio discrecional y abusivo, así como un régimen de sanciones especial.³¹

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.³²

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

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.³³

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.³⁴

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.³⁵

³¹ *Ibidem.* p. 3.

³² *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.

³³ *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.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *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.

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 constitucional con suficiencia en la fuente legal, pues lo relevante es que la disposición no se regule en una fuente jurídica *infra-legal*.³⁶

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 aplicación³⁷ 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”*.³⁸

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.

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

³⁶ *Ibidem*. párr. 234 y 243.

³⁷ *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.*

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011, párr. 33.

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.³⁹

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 Número 841 de

³⁹ Cfr. 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.

Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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, 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 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 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 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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 en la página

en el apartado de obligaciones comunes, artículo 70, fracción XXIII, que presuntamente se encuentran los *montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña*, y para ello, pone a disposición del público el “Formato A”, “Formato B”⁴⁰, “Formato C” y “Formato D”.

En el formato A, que se refiere al reporte sobre el Programa Anual de Comunicación Social, se advierte que se informa respecto a los años 2018 y el primer mes de 2019, sin embargo, en el documento obra la siguiente leyenda: “*EN EL PERIODO QUE SE INFORMA, NO SE GENERÓ INFORMACIÓN REFERENTE AL PROGRAMA ANUAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL*”.

Por su parte, en el formato C, se informa el gasto de publicidad oficial sobre algunos periodos del año 2016, 2017 y 2018, no obstante, los datos atinentes al “sujeto obligado al que se proporcionó el servicio”, “Tipo”, “Medio de comunicación”, “Descripción de unidad”, “Concepto o campaña”, “Clave única de identificación de campaña o aviso institucional, en su caso”, “Autoridad que proporcionó la clave única de identificación de campaña o aviso institucional”, y el resto de las categorías contenidas en el documento se encuentra vacías.

Finalmente, en el formato D, donde presuntamente también se informa en los periodos comprendidos en los años 2016, 2017 y 2018 sobre el gasto en comunicación oficial, al igual que en los casos anteriores, aparece la siguiente anotación “*EN EL PERIODO QUE SE INFORMA, NO SE GENERÓ INFORMACIÓN REFERENTE AL PROGRAMA ANUAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL*”

Como se advierte, de la documentación disponible no precisa quiénes son los proveedores de tales servicios comunicación social y publicidad oficial, ni los conceptos, campañas y montos erogados en cada uno de ellos.

Por otra parte, se advirtió en el Informe Especial sobre Asignación y Contratación de Publicidad Oficial de esta Comisión Nacional, 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

⁴⁰ No se hará referencia alguna al “Formato B”, dado que la página web no permite la descarga del mismo.

“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

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

Bajo ese panorama, 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.

⁴¹ Informe Especial Sobre Asignación y Contratación de Publicidad Oficial Ibidem, 2018, disponible en el siguiente enlace:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>

⁴² Ibidem., p. 83.

En el Presupuesto de Egresos de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave para el Ejercicio Fiscal 2021, también se presionó un gasto para *Servicios de Comunicación Social y Publicidad*, véase en el siguiente enlace:

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/DPRESUPUESTOEGRESOS202124122020.pdf>

⁴³ Ibidem., p. 84.

⁴⁴ Ibidem.

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 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

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.

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.

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, 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 15 de marzo de 2021, 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 transgredió los parámetros constitucionales que rigen el gasto público en materia de comunicación social, 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.

De una atenta lectura y análisis de la Ley Número 841, 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 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.

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

Al respecto, 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

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.

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 y exhaustivo, específicamente de los artículos 5, último párrafo⁵³, 15⁵⁴, 22⁵⁵, 24, segundo párrafo⁵⁶, 29⁵⁷, 31⁵⁸ y Tercero Transitorio⁵⁹ del Decreto por el que se expide la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, **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

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 15.** 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 publiquen la venta de productos o servicios que generen algún ingreso para el Estado.

⁵⁵ **Artículo 22.** 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 24.** (...)

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 29.** 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.

⁵⁸ **Artículo 31.** 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 conforme a esta Ley.

de asignación de publicidad oficial, es la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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 la Unidad Administradora⁶⁰ 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.

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

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

(...)

XV. Unidad administradora: La Coordinación General de Comunicación Social del Estado, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los entes públicos, o encargadas de regular el gasto en comunicación social.

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.

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.
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 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, 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. Asimismo, se dispuso que 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, en relación con el último punto anterior, los artículos 36 y 37 de la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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 37 citado dispone que *“se dará vista al superior jerárquico y, en su caso y, en su caso, a la autoridad competente”* 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.

Por ello, es innegable que la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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

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

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.

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*.

Contrario a dicho principio, la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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.

Es así que 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 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

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.

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 Unidad Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente.

Por su parte, el artículo 15 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 publiquen la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.

El diverso 22 de la misma ley, se 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 parte de la autoridad administrativa, pues será ésta 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 legislación 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:

“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:

*"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.

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.

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.

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.

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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz en las siguientes conclusiones:

1. La Ley Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz **no regula con suficiencia en fuente legal la materia de publicidad oficial.**

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

1. 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. (...)

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 referida norma delega en autoridades administrativas el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación en fuentes jurídicas infra-legales.
4. En ese orden, 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, como sistema.

SEGUNDO. Los artículos 29 y 31 de la Ley Número 841 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 vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica.

Lo anterior, en virtud de 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, dejando en incertidumbre jurídica a los medios de comunicación.

A manera de preámbulo es necesario hacer referencia al contenido de las disposiciones impugnadas en el presente apartado, las cuales textualmente disponen lo siguiente:

“Artículo 29. 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.”

“Artículo 31. 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 mencionada prevé la existencia de un Padrón Estatal de Medios de Comunicación, el cual estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, denominada Coordinación General de Comunicación Social, 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, como se expuso en el primer concepto de invalidez, 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.

Ahora bien, no pasa desapercibido que la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional hizo patente que los medios de comunicación no tienen derecho constitucional a que se les 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.⁶⁹

En ese sentido, en el presente concepto de invalidez, 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.

Además, es necesario destacar 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.

A guisa de ejemplo, 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 uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser

⁶⁹ 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.”**

humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.”⁷⁰

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 841 combatida local, para que controle el Padrón, lo que se traduce en un margen de amplísima discrecionalidad en relación con ese mecanismo de control de medios.

Máxime, si como lo ha expresado 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.”*

⁷⁰ 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.

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 social del gobierno es una situación que sin lugar a dudas supone una amenaza a la libertad de expresión.⁷¹

En el caso de la Ley Número 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, 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.

⁷¹ Sentencia del Aparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 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 841 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz 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.

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 dependencia del Gobierno 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 sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucional la norma y los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz del 15 de marzo de 2021, que contienen el Decreto por el que se expidió la Ley Número 841 de Comunicación Social para esa entidad (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros 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 Presidenta 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 14 de abril de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

