

**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 de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí en su conjunto y, en particular, de su artículo 12, expedida mediante Decreto 1171 publicado en la Periódico Oficial de esa entidad federativa el 20 de mayo 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; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

<b>Índice</b>	
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.....	4
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.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
<b>PRIMERO.</b> ....	6
A. Seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley. ....	8
B. Parámetros objetivos que debe contener la normativa que rige la contratación de publicidad oficial: la publicidad oficial y medios de comunicación. ....	16
C. La deficiente regulación contenida en el ordenamiento impugnado constituye un medio indirecto para restringir la libertad de expresión ante la arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial. ....	27
<b>SEGUNDO.</b> ....	43
A. Parámetro en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad.....	44
B. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas aplicables en el caso .....	48
C. Inconstitucionalidad de la norma .....	53
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	56
ANEXOS .....	56

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 San Luis Potosí.

B. Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

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

- Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí –en su conjunto–, expedida mediante Decreto 1171 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 20 de mayo de 2021.
- En particular, el artículo 12 de dicho ordenamiento, en las porciones normativas “*Se procurará que*”, contenidas tanto en su primer y último párrafo, cuyo texto se transcribe a continuación:

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

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

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

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 2º, 6º, 7º, 14, 16, en relación con el artículo 134 de la Constitución Federal.
- 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 3 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 9, 21 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 3.1 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

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

#### **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 precisada 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 el Periódico Oficial de San Luis Potosí, denominado “El Plan de San Luis” el 20 de mayo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 21 de ese mes y año, al sábado 19 de junio de la presente anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por

disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>1</sup> “**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; (...).”

<sup>2</sup> “**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 (...).”

## **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.

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 de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, 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, la libertad de expresión en su dimensión colectiva y el derecho de acceso a la información, así como a los principios de legalidad y reserva de ley; 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, pues 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 el ordenamiento referido *supra*, publicada en el Periódico Oficial “El Plan de San Luis” el 20 de mayo 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,<sup>3</sup> 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 establecerán los alcances del derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley, a la luz de los estándares nacionales e internacionales; posteriormente se planteará 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 estos 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

---

<sup>3</sup> **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.**

lo es la Ley de Comunicación Social potosina – representa una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Así, se demostrará que la ley de mérito no establece las normas a que deberán sujetarse los entes públicos en la entidad, pues 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, con la finalidad de garantizar la libertad de expresión.

#### **A. Seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley.**

Para iniciar con la exposición de este subapartado, es necesario recordar que la Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en este derecho y principio, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a



establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley es un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo -ya sea por sí mismo, mediante su facultad reglamentaria, o mediante órganos u organismos que dependen de él-, o bien, de autoridades administrativas en general, por el que se prohíbe que las

disposiciones generales de índole administrativa aborden materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo.<sup>4</sup>

Es así que conforme a la interpretación de ese Alto Tribunal el principio de reserva de ley evita que la norma reglamentaria aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.<sup>5</sup>

Por su parte, el diverso principio de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, completamente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.<sup>6</sup>

En ese entendido, la seguridad jurídica tiene por objeto que –en el nivel normativo– todas las personas tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a tal grado que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha establecido, así como el ámbito competencial y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un aspecto negativo, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y en su caso acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes<sup>7</sup>.

Por ende, la seguridad jurídica se erige como uno de los ejes rectores de los órganos que ejercen el poder público, cuya actuación incide en los derechos fundamentales; y del mismo modo, permite que, en la medida en que las disposiciones legales son revestidas de certeza es posible el conocimiento de las facultades permitidas a la

---

<sup>4</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**" y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**"

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 11 de mayo de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 176 y 177.

autoridad, con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, exista certeza en la defensa de los derechos lesionados<sup>8</sup>.

## **B. 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.<sup>9</sup>

Asimismo, es primordial proteger y garantizar el derecho de acceso a la información pues este se erige como una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los 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.<sup>10</sup>

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



---

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> 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/>

como se puede observar en los artículos 6<sup>11</sup> y 7<sup>12</sup> de la Constitución Federal, así como en los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De la lectura armónica de estas disposiciones se desprende que el Estado debe proporcionar una amplia protección y garantizar que no haya restricciones directas e indirectas a los mismos, además de que su limitación sólo es viable en casos excepcionales.

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

Por otra parte, 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: por un lado, aseguran a las personas

---

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **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 Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

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.<sup>13</sup>

Bajo esta línea de razonamiento, encontramos que la dimensión individual comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, la garantía de 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 asegura un intercambio de ideas e informaciones y a su vez, ampara 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.<sup>14</sup>

Ahora bien, en lo relativo a la dimensión colectiva de la libertad de expresión, en la resolución del amparo en revisión 1359/2015, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

---

<sup>13</sup> Cfr. Tesis 1a. CCXV/2009, Novena Época, Materia Constitucional, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada 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.”**

<sup>14</sup> Cfr. Tesis de 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.”**

Es decir, un 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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.

---

<sup>15</sup>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, páginas 45 y 46.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> *Ibidem.*, párr. 32.

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

*“34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.”<sup>18</sup>*

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*, párr. 34.

<sup>19</sup> *Cfr. Ibidem.* párr. 33.

<sup>20</sup> *Cfr.* Tesis 1a. XXVII/2011 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 IV, enero de 2012, Tomo 3, pág. 2915, Materia Constitucional de rubro siguiente: **“MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.”**

monopolio de los medios masivos de comunicación con el objeto de evitar se restrinja injustamente esa participación.<sup>21</sup>

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

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

De una interpretación armónica y sistemática del artículo 1º, párrafo tercero<sup>22</sup>; 6º, párrafos primero y segundo, 7º, 134 párrafos primero, octavo y noveno<sup>23</sup>, de la Norma Fundamental 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 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

---

<sup>21</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_035.pdf)

<sup>22</sup> **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.

(...)

<sup>23</sup> **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.



condiciones de ejercicio que 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.<sup>24</sup>

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– éstas poseen características especiales, derivadas de la posibilidad de su uso como un medio para “premiar o castigar” líneas editoriales o contenidos informativos.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

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.

---

<sup>24</sup> 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>

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *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 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.<sup>27</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada.<sup>28</sup>

- 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.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> 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.*

<sup>28</sup> 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>

<sup>29</sup> *Ibídem.*

- 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.<sup>30</sup>

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 la ciudadanía 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

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, claridad, transparencia, en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>33</sup>

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

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 3.

<sup>33</sup> *Ibidem.* p. 9.

lo que se evite su ejercicio discrecional y abusivo, así como un régimen de sanciones especial.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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 condicionado el Estado 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.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>35</sup> *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.

<sup>36</sup> *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.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *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*.<sup>39</sup>

Específicamente, por cuanto hace a la publicidad oficial, el legislador debe, garantizar a la ciudadanía 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 aplicación<sup>40</sup> 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”*.<sup>41</sup>

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

---

<sup>39</sup> *Ibidem*. párr. 234 y 243.

<sup>40</sup> *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.*

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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 de Comunicación Social

---

<sup>42</sup> 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.

para el Estado y Municipios de San Luis Potosí 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 qué, 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.

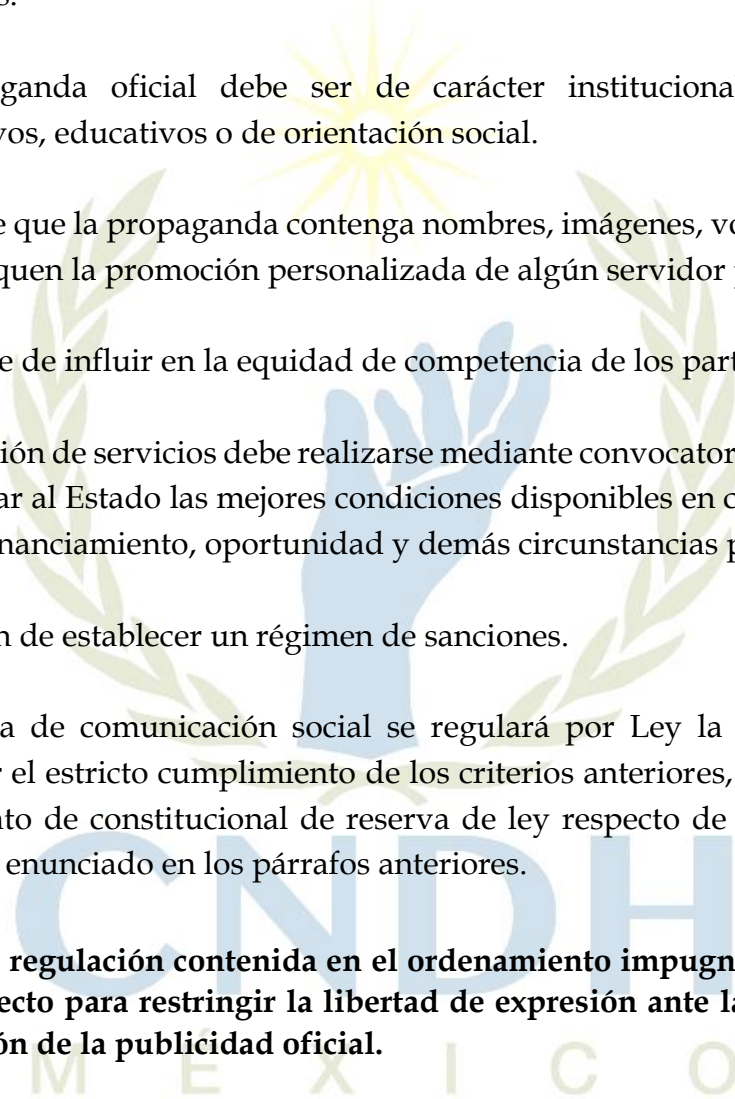
Así, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita. En consecuencia, en la actualidad se hace más indispensable contar con recursos económicos para poder comunicar opiniones e información a través de los medios de comunicación.

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. Por lo que, en el apartado siguiente se argumentará cómo una deficiente regulación legal en materia de publicidad representa una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Finalmente, de la lectura armónica 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 de influir en la equidad de competencia de los partidos políticos.
  7. La prestación de servicios debe realizarse mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
  8. Obligación de establecer un régimen de sanciones.
  9. La materia de comunicación social se regulará por Ley la cual tiene que garantizar el estricto cumplimiento de los criterios anteriores, es decir, existe un mandato de constitucional de reserva de ley respecto de la materia y el contenido enunciado en los párrafos anteriores.

**C. La deficiente regulación contenida en el ordenamiento impugnado constituye un medio indirecto para restringir la libertad de expresión ante la arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial.**

En el apartado anterior, se pretendió evidenciar que es indispensable que exista una regulación normativa que prevea reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno, pues de lo contrario se *propiciará* 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.

Cuando un ordenamiento legal no prevea con suficiente precisión los parámetros mínimos en materia de publicidad oficial, es inconcuso que esto puede traer consecuencias peligrosas para la libertad de expresión, como esta Comisión Nacional estima que acontece en el caso que nos ocupa.

Para entrar en estudio de la inconstitucionalidad en que incurre la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, es necesario partir de que ese Alto Tribunal ha sostenido que 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*.<sup>43</sup>

Como se apuntó en líneas anteriores, de acuerdo con el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, la ley que reglamente la materia de publicidad oficial debe respetar el principio de legalidad y de máxima de reserva de ley y observar los principios que la rigen, sin delegar la regulación en una fuente jurídica distinta a la de la ley. Por su parte, como se ya se mencionó en un apartado previo, esa Suprema Corte ha sostenido en su jurisprudencia que el principio de legalidad exige que el legislador reglamente en fuente legal los procedimientos que permitan el cumplimiento del resto de los principios sustantivos que ordena el texto constitucional.<sup>44</sup>

Lo anterior es debido a la relación e incidencia que tiene en el ejercicio de la libertad de expresión, pues 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**.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

En ese orden de ideas se ha manifestado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al indicar que existen formas indirectas sutiles y a veces más efectivas por las que el Estado coarta la libertad de expresión. En ese sentido, 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,<sup>46</sup> por ende, la ley que la regule debe ser puntual y garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

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

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.

---

<sup>46</sup> 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.

Un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso solo 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.

Si bien, 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, es necesario que exista certeza en sus reglas de asignación, lo cual puede derivarse de la propia Constitución Federal que 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.<sup>47</sup>

En ese orden de ideas, y derivado de un análisis sistemático la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada en el periódico oficial de esa entidad, el 20 de mayo de 2021, esta Comisión Nacional considera que se trata de 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 del ordenamiento de mérito, pues ello permitirá dilucidar que efectivamente, el legislador potosino 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.

---

<sup>47</sup> Tesis 1a. XXV/2018 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."**

De tal manera que, de una atenta lectura y análisis de la ley impugnada, se desprende que la misma tiene por objeto lo siguiente:

- 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 que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.
- Garantizar que la difusión de comunicación social de los entes públicos sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- Evitar el uso de la comunicación social para la promoción personalizada de servidores públicos.
- Preservar los principios de imparcialidad y equidad en la competencia política.<sup>48</sup>

De lo anterior, se advierte que sustancialmente se trata de un ordenamiento que pretende regular el gasto en comunicación social para los entes públicos de San Luis Potosí, por lo tanto, el texto de la norma busca ajustarse al contenido del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, en relación con el diverso párrafo primero de ese numeral.

Además, establece que en el ejercicio del gasto público en esta materia, los entes públicos<sup>49</sup> deberán observar los principios rectores siguientes: eficacia; eficiencia; economía y racionalidad presupuestaria; transparencia y máxima publicidad; honradez; objetividad e imparcialidad; institucionalidad; necesidad; congruencia; salvaguarda y fomento al derecho a la información; promoción de los principios constitucionales de diversidad, igualdad, pluriculturalidad, laicidad, no discriminación, cohesión social y respeto a los derechos humanos; promoción del

---

<sup>48</sup> Cfr. Artículo 2 de la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>49</sup> Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, en términos del artículo 3º de la misma, los poderes públicos; los órganos a los que la Constitución Local dota de autonomía; las dependencias y entidades de la administración pública estatal; los municipios del Estado; y cualquier otro ente público.

pleno acceso a la información a la mayor cantidad de personas, incluyendo a quienes hablan lenguas originarias o personas con alguna discapacidad; y preservación de la lealtad entre instituciones del Estado.<sup>50</sup>

Adicionalmente, se precisa que deberá atenderse el respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información.

Asimismo, se contempla que la secretaría administradora<sup>51</sup> **deberá contemplar en los lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios referidos supra.**

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

Sin embargo, y contrario a lo anterior, esta Comisión Nacional encuentra que, del análisis exhaustivo de la ley, específicamente de sus artículos, 2, fracción I;<sup>53</sup> 4,

---

<sup>50</sup> *Cfr.* Artículo 5, de la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>51</sup> De conformidad con el artículo 4, fracción X, de la ley, la Secretaría Administradora es la Secretaría General de Gobierno, y el área de los municipios, encargada de regular el gasto en materia de comunicación social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los entes públicos

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

<sup>53</sup> **Artículo 2º.** La presente Ley tiene por objeto:

I. 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 que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos;

(...)"



fracciones X y XIII;<sup>54</sup> 5, último párrafo;<sup>55</sup> así como del Capítulo II, denominado “*Del Gasto en Comunicación Social*”, integrado por los artículos 15,<sup>56</sup> 16<sup>57</sup> y 17;<sup>58</sup> y el diverso 25,<sup>59</sup> del Título Primero de la Ley de Comunicación Social para el Estado de San Luis Potosí, **se 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.**

---

<sup>54</sup> **Artículo 4º.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

**X.** Secretaría Administradora: la Secretaría General de Gobierno, y el área de los municipios, encargada de regular el gasto en materia de comunicación social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los entes públicos; (...)

**XIII.** Tiempos Comerciales: corresponde a los espacios de radio y televisión que los Entes Públicos utilizan para la difusión de campañas, de conformidad con el Presupuesto de Egresos correspondiente.

<sup>55</sup> **Artículo 5.** (...)

La secretaría administradora deberá contemplar en los lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos en el presente artículo.

<sup>56</sup> **Artículo 15.** Los entes públicos estatales, podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, siempre que estos se encuentren debidamente presupuestados, para tales efectos.

Los entes públicos, para la difusión de campañas de comunicación social y de mensajes para tender situaciones de carácter contingente, deberán sujetarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos del Estado, o a sus presupuestos de egresos respectivos, así como su Programa Anual de Comunicación Social, y en su caso deberán contar con la autorización para la adecuación presupuestaria, por parte de la Secretaría de Finanzas, sin que ello en ningún momento afecte algún programa prioritario.

Los entes públicos no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la autoridad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social.

Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado la prestación recíproca de servicios de publicidad.”

<sup>57</sup> **Artículo 16.** Las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social, deberán apearse a la Ley de Adquisiciones para el Estado de San Luis Potosí; y demás disposiciones aplicables.

En la contratación, el ente contratante, deberá justificar que el medio o los medios de comunicación seleccionados, son los idóneos en razón de la cobertura geográfica y población objetivo, al que pretende dirigirse.”

<sup>58</sup> **Artículo 17.** La Secretaría Administradora correspondiente, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí, así como los presupuestos de los municipios, emitirá anualmente los Lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.”

<sup>59</sup> **Artículo 25.** Las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de estrategias, programas anuales y respectivas campañas de comunicación social a la Secretaría Administradora correspondiente, observando los lineamientos que éstas emitan en el marco de sus respectivas competencias y atendiendo aquellos que en materia presupuestal establezca la Secretaría Finanzas o su equivalente en los municipios, según corresponda.”

En ese entendido, si bien los artículos precisados en el párrafo anterior son las disposiciones que habilitan a la autoridad administrativa para establecer los criterios de asignación de publicidad oficial, es la ley misma, 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 Secretaría Administradora 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, también lo es que los lineamientos que regulen la asignación del gasto en este rubro, deben contenerse en una disposición de nivel legal, que garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como lo prevé el texto constitucional.

**Frente a esta situación, es que se considera que la indebida 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 que en San Luis Potosí la asignación de publicidad oficial sea arbitraria y discriminatoria, lo 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.<sup>60</sup>**

Por ello, es innegable que la Ley de Comunicación Social para el Estado y sus Municipios de San Luis Potosí 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.

Sin embargo, la deficiencia de la ley también se advierte en otras cuestiones sustanciales de la publicidad oficial que instancias internacionales ha resaltado como necesarias para la adecuada distribución de la pauta. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*, ha establecido que la regulación en esa materia debe incluir sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones,<sup>61</sup> por ejemplo, en relación con el ejercicio presupuestario.

---

<sup>60</sup> Véase la 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.

<sup>61</sup> Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, párrafo 41.

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.<sup>62</sup>

Al respecto, el Capítulo VI “*De la Vigilancia y Control de la Contratación de la Comunicación Social*” del Título Segundo de la Ley controvertida, prevé que la Contraloría del Estado operará un sistema público de gastos de comunicación social, así como los órganos de control interno de los ayuntamientos, por lo tanto, podría estimarse que el ordenamiento impugnado observa el mencionado parámetro, sin embargo, aunque esos órganos llevan el registro y seguimiento a las erogaciones que realizan las dependencias y entidades en materia de comunicación social, no se advierte que tengan facultades para evaluar y supervisar el cumplimiento de reglas, criterios, o directrices relativas específicamente a la contratación y asignación de publicidad oficial.

Por su parte, el Capítulo Único del Título Sexto “*De las infracciones y sanciones*” de la Ley de Comunicación Social para el Estado y sus Municipios de San Luis Potosí únicamente establecen las siguientes hipótesis de infracción: a) difusión de campañas de comunicación social violatorias de los principios definidos en la misma ley, b) exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los servidores públicos y c), de forma general, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en dicha legislación<sup>63</sup>. Particularmente esta hipótesis es amplia y genérica sobre cuáles podrá las infracciones a la misma, sin establecer claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables; además de que no es eficaz en lo que atañe a las conductas de los

---

<sup>62</sup> Ídem, párrafo 72.

<sup>63</sup> “**Artículo 40.** Constituyen infracciones a la presente Ley de los entes, y servidores públicos, según sea el caso:

I. Difundir campañas de comunicación social violatorias de los principios establecidos en el artículo 5º de la presente Ley;

II. Exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los servidores públicos, y

III. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.”

servidores públicos que asignen publicidad oficial de forma discrecional y contraria a los principios que la rigen.

Además, el artículo 41 de la ley dispone que *“se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, a la autoridad competente”* dejando al arbitrio de los propios superiores jerárquicos la facultad de determinar si efectivamente proceden quejas cuando se actúe fuera de la legalidad. 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.

Por otra parte, es imperativo recalcar que 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.

Hasta lo aquí expuesto, se evidencia que la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, no regula la materia de forma suficiente ya que no contiene los lineamientos y criterios para la selección de medios de comunicación y la asignación de publicidad oficial.

En ese sentido, la norma general objeto de control que nos ocupa, atenta contra el principio de reserva de ley pues es el artículo 134 constitucional es el que mandata al legislador que, al legislar en materia de publicidad oficial, debe garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Esto significa que, de ninguna forma, dicha regulación puede ser establecida en disposiciones infra-legales tales como lineamientos, o acuerdos administrativos, pues el mandato constitucional es claro en establecer la obligación de emitir un

marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal.

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

Por su parte, el artículo 17 dispone que la Secretaría administradora emitirá anualmente los lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.

Además, el diverso 25 de la ley en combate, establece que 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.

De lo anterior se desprende que estas disposiciones normativas no solo representan una transgresión al texto constitucional, así como a los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, sino que también abren la puerta a un espectro de arbitrariedad, por parte de la autoridad administrativa, pues será esta la que establecerá las reglas de asignación de publicidad oficial, sin que exista en la ley ningún otro parámetro orientador para dar certeza a la forma en que se contratará 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, 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

Congreso<sup>64</sup> de “adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno.”<sup>65</sup>

Es así 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.

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 dicho estado en materia de publicidad oficial de manera que no se garanticen criterios claros, objetivos y transparentes en un plano de igualdad.

En ese contexto, resulta importante referir que, en el caso del Estado de San Luis Potosí, este Organismo Nacional documentó en su Informe Especial sobre Asignación y Contratación de Publicidad Oficial de 2018 que no se cuenta con información suficiente que permita determinar que las asignaciones y contrataciones de publicidad oficial que realiza el Gobierno de esa entidad, se realizan con claridad, objetividad, transparencia, y de forma no discriminatoria.<sup>66</sup>

Sobre el particular, esta Organismo Constitucional advirtió que el gobierno potosino consignó disposiciones generales relativas a la contratación de toda clase de servicios, no así en relación con la información que fue solicitada expresamente por este Organismo Nacional acerca de la contratación y asignación de publicidad oficial, que esa autoridad denomina “difusión de obras y acciones de Gobierno”.<sup>67</sup>

Tampoco informó si existe alguna propuesta legislativa o disposición administrativa cuyo objeto sea regular, evaluar y supervisar la contratación y asignación de publicidad oficial, ya que se limitó a afirmar que “fue contestada en el punto anterior”. De igual manera omitió informar cuáles son los parámetros o condiciones

---

<sup>64</sup> 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.

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

<sup>66</sup> Cfr. Informe Especial Sobre Asignación y Contratación de Publicidad Oficial, 2018, elaborado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en el siguiente enlace:

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

<sup>67</sup> Ídem.

que determinan la contratación de publicidad oficial o difusión de obras y acciones de Gobierno.<sup>68</sup>

Aunado a lo anterior, de la consulta al portal de transparencia del Gobierno de esa entidad, en el apartado que corresponde a la Coordinación General de Comunicación Social, “Contenido y Gastos en Comunicación” se localizaron listados en formato PDF con información de los contratos celebrados en 2014, 2015 y 2016, sin embargo, no se precisa el nombre, tema de la campaña, modalidad de contratación (licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa), además de que el objeto del contrato se maneja de manera genérica en todos los registros.<sup>69</sup>

Los datos anteriores permiten colegir que es necesario que en la entidad la publicidad oficial se regule en un cuerpo legal que garantice criterios objetivos, claros y transparentes en los que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios, lo que en la especie no se actualiza.

Sobre este punto, es necesario ser reiterativos en que 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.

Además, también debe enfatizarse que el último párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal mandata que las leyes —es decir, disposiciones normativas con rango de ley— deben garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en el párrafo octavo del propio precepto constitucional, asegurando que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Por ello, la referida 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

---

<sup>68</sup> *Ídem.*

<sup>69</sup> *Ídem.*

una manera completa y justa, por lo que es necesario que los elementos esenciales de la publicidad oficial sean de fuente legal.

Sin embargo, contrario al principio de reserva de ley, la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, 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.

A mayor abundamiento, 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.”<sup>70</sup>*

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima necesario señalar que la deficiencia normativa en que incurre la norma en combate tiene un

---

<sup>70</sup> 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.



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 pudiera llevar a algunos medios de comunicación a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no verse afectados en perder los recursos asignados a la difusión publicidad oficial.

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

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 a la entidad potosina 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.

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.

Así, el ordenamiento en combate 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 de dicho derecho, por lo cual vulnera el artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>71</sup> que prohíbe los medios de censura indirecta, como lo es la medida adoptada por el estado de San Luis Potosí con la expedición de la ley impugnada, la cual 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 de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, 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 síntesis, podemos sintetizar el argumento de incompatibilidad con el orden constitucional de la norma impugnada en las siguientes conclusiones:

1. La Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no regula con suficiencia en fuente legal la materia de publicidad oficial.

---

<sup>71</sup> “**Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1 a 2. (...)

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

2. 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 norma en combate delega en autoridades administrativas el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación en fuentes jurídicas infra-legales.
4. El ordenamiento controvertido 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; 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 potosino.
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 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 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 de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, como sistema, que puede ocasionar una afectación a la seguridad jurídica, así como al derecho de libertad de expresión, por lo que la ley debe ser expulsada del orden jurídico estatal.

**SEGUNDO.** El artículo 12, en las porciones normativas impugnadas del primer y último párrafo, de la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, establece que se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con alguna discapacidad, y que se difundan en lengua o lenguas indígenas que correspondan, lo que vulnera los derechos de tales sectores de la población.

Lo anterior, toda vez que no procura ni atiende a sus necesidades particulares en la materia, en detrimento de su derecho a tener la oportunidad efectiva, sobre una base de igualdad, para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos, lo cual contraviene lo dispuesto por los numerales 1, 5, 9 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como 3.1 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este concepto de invalidez, se estudiará la regularidad constitucional del artículo 12 de la ley de mérito el cual establece, en esencia, que se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad o bien, en la lengua o lengua indígenas que corresponda.

Lo anterior, toda vez que se trata de una disposición que propicia la desigualdad de condiciones de ambos sectores poblaciones respecto de los demás y permite que las autoridades competentes sólo *intenten* que aquellos puedan ejercer sus derechos, sin que estén vinculados a procurar su garantía para beneficio de ambos grupos.

Para llegar a la conclusión anterior, el análisis que se presenta se desarrolla de la siguiente manera: en un primer apartado, se realizan algunas anotaciones relacionadas con el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad; posteriormente, se aludirá al derecho de acceso a la información de los pueblos y comunidades indígenas y de la importancia de que sea proporcionada en su lengua y, finalmente, se confrontará la norma reclamada a la luz de ambos estándares a efecto de demostrar su invalidez.

#### **A. Parámetro en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad**

En el presente apartado se expone el parámetro de regularidad constitucional en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y las correlativas obligaciones estatales en ese rubro, a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En primer lugar, el reconocimiento de este derecho, en el sistema universal, encuentra su fundamento en el artículo 9 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la Convención”), el cual establece lo siguiente:

*“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.”*

Ahora bien, el citado numeral prevé que dichas medidas incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, en los rubros de infraestructura y sistemas de información y comunicación.<sup>72</sup>

En ese tenor, a fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, se asignan diversas obligaciones a los Estados, para que adopten las medidas pertinentes, entre otras, para:

- Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información.
- Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet.
- Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.<sup>73</sup>

Por su parte, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, (en adelante “la Convención Interamericana”), para el cumplimiento de sus objetivos; consistentes en la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad; dispone que los Estados deberán comprometerse a adoptar las medidas de carácter

---

<sup>72</sup> "Artículo 9, numeral 1, incisos a) y b) de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad:

“a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.”

<sup>73</sup> Cfr. Artículo 9, numeral 2, incisos f), g) y h), de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole para dicho fin.<sup>74</sup>

Asimismo, la propia Convención Interamericana enumera diversas medidas, precisando que la lectura acerca de éstas no deben entenderse en forma limitativa, ni como una lista taxativa:

- a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.
- b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad.
- c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad.
- d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

En suma, para efectos de la presente impugnación, la lectura integral de los parámetros expuestos hace patente que el derecho a la accesibilidad **comprende la facilitación de la comunicación y el acceso a la información, empleando toda clase de sistemas y formas de hacer posible que la persona con discapacidad no encuentre barreras en ese rubro.**

Lo anterior resulta de suma importancia pues se trata de una condición necesaria para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás.

---

<sup>74</sup> Cfr. Artículos II y III, de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En este punto, es necesario destacar que tal como lo ha señalado la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>75</sup> la obligación de los Estados de asegurar la accesibilidad no debe confundirse con la diversa de garantizar el acceso a un apoyo.

Al respecto, la accesibilidad es la obligación relacionada con el entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones –un requisito de las sociedades libres de barreras e inclusivas–, mientras que el apoyo es una obligación vinculada a la persona.<sup>76</sup> Sin embargo, ambas son obligaciones complementarias para asegurar que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.<sup>77</sup>

En ese sentido, hablar de “accesibilidad” implica que el Estado tiene la obligación general y abstracta de garantizar indiscriminadamente a todas las personas con discapacidad –de cualquier tipo y/o grado que ésta sea– el acceso a los servicios públicos y, aun incluso mediante la construcción normativa y la implementación de políticas públicas; incidir en que los particulares que ofrecen servicios al público, garanticen igualmente la accesibilidad para la comunidad diversa de personas con discapacidad.

De esta manera, los Estados deben garantizar la disponibilidad de los servicios de atención al público en un entorno físico seguro para todas las personas. Asimismo, los centros y servicios que ofrezcan apoyo, ya sean públicos o privados, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, deben ser accesibles para las personas con discapacidad.

Sobre este último punto, los Estados han de adoptar medidas positivas particularmente para asegurar que las personas con discapacidad accedan a la difusión de información sobre los servicios y regímenes de protección social existentes, incluso para quienes viven en zonas rurales y remotas.

Así, conforme a las obligaciones de accesibilidad, particularmente en las materias de

---

<sup>75</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 20 de diciembre de 2016, párrafo 33, disponible en:

<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/informe-de-la-relatora-especial-de-las-personas-con-discapacidad-diciembre-2016.pdf>

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> *Ídem.*

información y comunicaciones – por ser de interés para el caso que nos ocupa – los Estados deben modificar la forma en que se da a conocer la información de interés público, como pueden serlo las campañas de difusión relacionadas con el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

De lo contrario, es decir, la omisión de tomar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad en materia de información y comunicación que sea obligatorio para todas las autoridades estatales y los particulares con actividad pública; implicaría la consolidación y preservación de un sistema discriminatorio y excluyente de las personas con discapacidad.

Con base en las consideraciones anteriores, este Organismo Nacional estima que el numeral 12, de la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en la porción normativa “Se procurará” no responde a la exigencia de accesibilidad en la información y comunicación de personas con discapacidad, pues de ningún modo implica que en todo momento el Estado lleve a cabo acciones constantes hasta el máximo de los recursos disponibles en aras de garantizar este derecho, tal como se abundará en el siguiente apartado.

## **B. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas aplicables en el caso**

Previo a exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a recibir información de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, se estima pertinente hacer referencia al contexto particular de los pueblos originarios en el estado de San Luis Potosí. Ello permitirá comprender el impacto significativo del artículo controvertido en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en San Luis Potosí el 23.2%<sup>78</sup> de la población se identifica o autorreconoce como indígena. Además, un 8.60% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, siendo las más habladas el náhuatl (52.6%) y huasteco (41.04%).<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta intercensal del 2015, disponible en la siguiente [liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

<sup>79</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Panorama Sociodemográfico de San Luis Potosí. Censo de Población y Vivienda 2020”, disponible en la siguiente liga electrónica



Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*<sup>80</sup> se señaló que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el caso de San Luis Potosí, la población que se autoidentifica como personas afromexicanas es el 1.96% del total de su población<sup>81</sup>.

Por otro lado, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.<sup>82</sup>

Con base en lo previamente expuesto, es inconcuso que existe población indígena y afromexicana en el estado de San Luis Potosí que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no debe ser un obstáculo para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

Una vez precisado lo anterior, se realizará un esbozo sobre el derecho a recibir información en su lengua que le ha sido reconocido por la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Dada las particularidades que los caracterizan a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se les han garantizado una diversidad de derechos relacionados a su reconocimiento como pueblo, autodeterminación, identidad, territorio, medio ambiente, cultura, educación, salud, entre otros.

---

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197971.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197971.pdf)

<sup>80</sup> Véase “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México”, CONAPRED-CNDH-INEGI, 2015, consultable en la siguiente liga electrónica, [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>81</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Panorama Sociodemográfico de San Luis Potosí. Censo de Población y Vivienda 2020”, *Óp. Cit.*

<sup>82</sup> *Ídem.*

Lo anterior es así, dado que los miembros de los pueblos indígenas y tribales precisan ciertas medidas especiales para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural.<sup>83</sup>

Por la materia de la presente impugnación, se destaca que en lo que atañe al derecho a recibir información, es necesario aludir a los alcances del derecho a la información. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del país, este comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>84</sup>

En cuanto al derecho de informar, se refiere a la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>85</sup>

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Ello incluye que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>86</sup>

Es decir, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, en diverso sentido, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que

---

<sup>83</sup> *Cfr.* Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 85.

<sup>84</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016, publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, p. 839, de rubro “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.**”

<sup>85</sup> *Ídem.*

<sup>86</sup> *Ídem.*

puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>87</sup>

De lo anterior se desprende que, en términos del artículo 6º de la Constitución Federal, el derecho de toda persona 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, el cual incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de que es lo que su gobierno hace<sup>88</sup>.

En ese orden, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para el solicitante<sup>89</sup>.

Puntualizado lo anterior, conviene relacionar el derecho a la información con las particularidades de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, es necesario referir al artículo 2º, apartado A, fracciones IV y VIII<sup>90</sup>, de la Norma Fundamental, que establecen la obligación de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

---

<sup>87</sup> *Ídem.*

<sup>88</sup> *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 100/2017, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de junio de 2019, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., Secretaria Valeria Palma Limón, párrafos 87- 88.

<sup>89</sup> *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 100/2017, *Óp. Cit.*, párr. 89.

<sup>90</sup> “**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

(...)

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

(...)

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

(...)”

Ahora bien también debe resaltarse que, en términos del artículo 6 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el Estado mexicano debe **adoptar e instrumentar las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de la Nación Mexicana**, asimismo, que se destinará un porcentaje del tiempo que dispone en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo a la legislación aplicable, **para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura**, y de programas culturales en los que se promueva la literatura, tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país.

En ese tenor, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>91</sup> en su artículo 16.2<sup>92</sup> prevé que los Estados adoptarán medidas eficaces a asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena, así como alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

En ese entendido, el Estado mexicano cuenta con una norma general que expresamente establece su deber de adoptar medidas eficaces tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, un ordenamiento marco que prevé el deber de **disponer y difundir a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios**<sup>93</sup>.

Lo anterior, **con el fin de que las personas indígenas y afromexicanas puedan saber qué es lo que hace su gobierno, y que esta información la reciban en un idioma**

---

<sup>91</sup> El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó, con 143 votos a favor, de un total de 192 países, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. México fue uno de los adherentes.

<sup>92</sup> “**Artículo 16**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.”

<sup>93</sup> Véase el artículo 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los pueblos indígenas.

que puedan entender. Esta es una condición relevante, entre muchas otras, para permitir que las personas participen en la vida pública del país<sup>94</sup>.

Por lo tanto, el derecho a recibir información de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas implica necesariamente que la circulación de ésta sea accesible para este sector de la población permitiéndole participar en la vida social y política del Estado mexicano.

### C. Inconstitucionalidad de la norma

Esbozado lo anterior, para iniciar con el estudio de la disposición normativa combatida en este apartado, se estima que debe reproducirse en sus términos:

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

*Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la lengua de señas mexicanas por medio de un intérprete, subtítulaje, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión a las personas con discapacidad auditiva.*

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

Como se advierte, el artículo 12 de la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí regula lo relativo a difusión de campañas de comunicación social en formatos y versiones que sean accesibles para personas con discapacidad, y establece una previsión para que aquellas puedan difundirse en la lengua o lenguas indígenas correspondientes.

De acuerdo con la redacción de la norma, en lo que refiere a las personas con discapacidad, los órganos que participan en la creación normativa en la entidad potosina incluyeron la facultad potestativa para difundir campañas de comunicación social accesible para personas con discapacidad auditiva, como lo son la interpretación en lengua de señas y el subtítulaje, entre otros no precisados, así como para que, en términos generales, se *procure* que las campañas de comunicación social se transiten en versiones y formatos accesibles para dicho sector, y de igual modo, que estas se difundan en la lengua o lenguas indígenas que correspondan.

Sin embargo, tal disposición no garantiza la accesibilidad de ambos sectores porque

---

<sup>94</sup> Cfr. Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 100/2017, *Óp. Cit.*, párr. 101.

no vincula a difundir las campañas respectivas en los formatos referidos o en la lengua indígena correspondiente. De manera que no se garantiza que quienes difundan campañas de comunicación social deban hacerlo de esa manera, porque puede o no hacerlo, considerando que la norma exige únicamente la procuración de difusión en formato accesible, más no la obligación coactiva en ese sentido para las autoridades.

Como se dijo, en materia de discapacidad, esto se contrapone al derecho a la accesibilidad pues este se entiende como la facilitación de la comunicación y el acceso a la información, empleando toda clase de sistemas y formas de hacer posible que la persona con discapacidad no encuentre barreras en ese rubro, lo cual resulta indispensable para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás.

Igualmente, en lo que respecta a los pueblos y comunidades originarios, cabe precisar que el derecho y correlativa obligación comentados no deriva aisladamente del texto constitucional e internacional que, como se dijo, garantizan a los pueblos y comunidades indígenas y a sus integrantes el acceso tanto a la jurisdicción del Estado como a los procedimientos legales en que intervengan, mediante, entre otras medidas, el deber de brindarles asistencia por medio de intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura para que puedan comprender y hacerse comprender, sino de su contenido complementado con la ley marco aplicable que, se reitera, prevé la atribución de los organismos garantes de coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, sean atendidos de la misma manera.

A lo anterior debe sumarse que las campañas de comunicación social son aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público; y tienen variados objetivos, como son:

- Promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales.
- Promover campañas de turismo, educación, salud y protección civil, entre otras.
- Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos

relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados, y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.

- Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable.
- Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como en materia de protección civil.
- Difundir las lenguas que se hablan en el Estado, y el patrimonio histórico estatal.
- Comunicar programas y actuaciones públicas

En consecuencia, resulta claro que la norma, al no establecer la obligación para la difusión de esas campañas en esas modalidades, termina por excluir injustificadamente a las personas con discapacidad e indígenas del conocimiento acerca de lo que en ellas se pretenda difundir a la colectividad.

Sobre lo anterior, se recalca que es necesario que la información gubernamental sea más incluyente, pues es necesario que tanto los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como las personas con alguna discapacidad, puedan saber qué es lo que hace su gobierno y que esta información la reciban en un idioma o formato que puedan entender, pues se trata de una condición relevante, entre muchas otras, para permitir que las personas participen en la vida pública del país<sup>95</sup>.

A mayor abundamiento, es oportuno hacer mención de que ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, determinó que el vocablo “*procurará*”, empleado para referirse al cumplimiento de las obligaciones en materia de los derechos de las personas con discapacidad e indígenas, es inconstitucional toda vez que hace una distinción para señalar que con personas y grupos vulnerables se procurará que puedan ejercer sus derechos, además de que con este tipo de formulaciones el Estado intente eludir sus obligaciones constitucionales y convencionales en ambas materias.

Efectivamente, en dicho precedente se sostuvo que el vocablo “procurar” contenido en una de las disposiciones reclamadas<sup>96</sup> podría admitir diversas acepciones, entre

---

<sup>95</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 100/2017, *Óp. Cit.*, párr. 101.

<sup>96</sup> En dicho precedente estudió la constitucionalidad del artículo 77 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México que establecía lo siguiente:

ellas, que no se vincula a la autoridad a garantizar el ejercicio de derechos en circunstancias igualitarias, sino sólo a intentar que se haga de esa manera; en otras palabras, que los responsables sólo intenten que los grupos vulnerables puedan ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias.<sup>97</sup>

En tal sentido, la norma impugnada no sólo infringe el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, y los correspondientes de las personas indígenas y afroamericanas, como el de preservación y respeto de su lengua y cultura, sino que incluso ocasiona un trato que no responde a la igualdad sustantiva, propiciando la desigualdad con el resto de la población; por lo tanto, ese Alto Tribunal debe declarar inconstitucional las porciones normativas impugnadas.

#### **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 ley y precepto impugnado, 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

---

*“Artículo 77. El responsable **procurará** que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales.”*

<sup>97</sup> Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta en sesión del 11 de junio de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 212, 214 y 237.



aplicación supletoria en términos del artículo 1° 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 1°, 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 del Periódico Oficial “El Plan de San Luis” de 20 de mayo de 2021, que contienen el Decreto 1171, por el que se expidió la Ley de Comunicación Social para el Estado y Municipio de San Luis Potosí (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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la ley y precepto impugnados.

**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 21 de junio de 2021.

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

**LMP/TSM**



**CNDH**  
M É X I C O