

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

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

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Gerardo Reyes Maya; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

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

**I. Nombre y firma del promovente:**

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

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

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

**B. Órgano Ejecutivo:** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- Ley General de Comunicación Social en su totalidad.
- Por otra parte, en lo particular los numerales 4, fracción VI, en la porción normativa "*Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.*"; 5, último párrafo, 20, 27, 29, segundo párrafo, 35, 37, 45 y Segundo Transitorio de la Ley General de Comunicación Social.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- 1, 6, 7, 14, y 16 en relación con el artículo 134 de la Constitución Federal.
- 1, 2, 9, 13, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

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

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

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

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el 11 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 12 de mayo de 2018 al domingo 10 de junio

de 2018. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

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

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

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

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

#### **De la Ley:**

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***  
*(...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*  
*(...).”*

#### **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

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

## IX. Introducción.

La publicidad oficial constituye uno de los principales canales de comunicación entre el gobierno del Estado y su población, por lo cual su importancia puede analizarse desde diferentes ángulos como lo son el contenido de los mensajes, su producción, distribución, los recursos económicos destinados para tal fin, así como la contratación de su difusión con los diversos medios de comunicación.

Los Estados utilizan la publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.<sup>1</sup>

Lo anterior, hace notar que la información emitida por los Estados al ser de interés público debe cumplir con objetivos claros, precisos y legítimos; en consecuencia, la publicidad oficial debe tener un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña.<sup>2</sup>

En este contexto es imprescindible la necesidad de que la materia de comunicación social se encuentre regulada de forma clara, puntual y objetiva, pues como ya lo ha estudiado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la distribución arbitraria de publicidad oficial, como otros mecanismos de censura indirecta del derecho a la libertad de expresión, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e intereses que pueden afectarlos. **Es una forma de presión que actúa como**

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, 7 de marzo de 2011, párrafo 42.

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, 7 de marzo de 2011, párrafo 44.

**premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión.<sup>3</sup>**

En ese entendido, la publicidad oficial guarda una relación directa con la libertad de expresión y el acceso a la información plural, derechos que se encuentran reconocidos en los artículos 6 y 7 de nuestra Norma Fundamental, así como en los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Al respecto, debe tenerse presente que el derecho a la libertad de expresión es un elemento básico para la conformación de un Estado democrático, pues sirve como herramienta esencial para que los grupos sociales puedan generar el debate y la opinión necesarias, a fin de crear una conciencia social en la que todos sean escuchados por igual. Es por ello, que el Estado debe propiciar las condiciones ideales para el libre ejercicio de la libertad de expresión y no limitar este derecho mediante la imposición de instrumentos legales.

Debe destacarse que el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos introduce la prohibición de medios indirectos para restringir la libertad de expresión, 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.

El Estado mexicano ha sido objeto de observación por parte de organismos internacionales tratándose de aspectos relativos a la libertad de expresión y donde también se ha analizado la situación de la comunicación oficial, tal es el caso de la visita conjunta de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la

---

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, 7 de marzo de 2011, párrafo 10.

Organización de las Naciones Unidas en el año 2017, con el objeto de evaluar la situación de la libertad de expresión en nuestro país.<sup>4</sup>

Con motivo de las restricciones a la libertad de expresión, manifestaron en el punto 49 de su informe lo siguiente:

***“El marco legal de un país debe llevar a asegurar que la libertad de expresión no sólo se garantiza, sino que no tampoco se crean restricciones arbitrarias o desproporcionadas mediante la adopción de leyes. Varias iniciativas de ley que se discuten actualmente en el Congreso, y la falta de regulación de ciertos aspectos en relación con la libertad de expresión, tienen el potencial para reducir sustancialmente la libertad de expresión en México.”***

En este contexto, la Ley General de Comunicación Social, fue publicada el 11 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación y encuentra su antecedente de creación, en el año 2014 cuando se publicó la Reforma Política Electoral contenida en el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral” y se fijó la creación de una ley sobre presupuestos de comunicación social y política, estableciéndose que:

***“Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá 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, y que **garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como*****

---

<sup>4</sup> 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



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

Ante la omisión por parte del Congreso de la Unión, de expedir la ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se promovió juicio de amparo, señalando como autoridades responsables a las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, reclamando la omisión de expedir la Ley Reglamentaria en los plazos y términos señalado en el párrafo anterior, demanda que fue sobreseída mediante resolución de 18 de julio de 2014, dictada por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

Dicha sentencia fue impugnada a través del recurso de revisión presentado el 3 de noviembre de 2014, el cual fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; no obstante, el 27 de marzo de 2015, la quejosa en el juicio principal solicitó el ejercicio de la facultad de atracción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que una vez que fue admitida a trámite, el 5 de agosto de 2015 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción para conocer el recurso de referencia.

El 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente **1359/2015** otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra la omisión del Congreso de la Unión, de no expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, siendo el efecto de la sentencia el siguiente:

*“Por lo tanto, en este caso concreto esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones*

*de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, **antes del 30 de abril de 2018.***”

En cumplimiento de dicha resolución, el 10 de abril de 2018, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general la Ley General de Comunicación Social enviándola al Senado, por lo que el 25 de abril de 2018, el Pleno del Senado de la República aprobó la Ley de mérito y la remitió al Ejecutivo Federal, para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que se realizó el 11 de mayo de 2018.

Se considera pertinente destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de referencia retomó los estándares internacionales respecto de la publicidad oficial y razonó que para evitar vulneraciones a la libertad de expresión en esta materia no es suficiente con expedir una Ley al respecto, sino que la misma debe contener reglas claras y transparentes, así como atender plenamente a los principios establecidos como parámetro de regularidad que señala la Constitución Federal, tal y como puede observarse de la literalidad siguiente:

*“Así, esta Primera Sala entiende que **la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno** —omisión atribuible al Congreso de la Unión— **constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para esta Suprema Corte, la ausencia de esta regulación propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos** —o simplemente se amenace con restringirlo— a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.”<sup>5</sup>*

(...)

---

<sup>5</sup> Amparo en Revisión 1359/2015, Ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página. 55.

*Esta Primera Sala entiende que la dimensión colectiva de la libertad de expresión impone al Estado el deber de actuar de manera neutral en la asignación de esos recursos entre los medios de comunicación. Por esa razón, **es imprescindible que existan reglas que permitan al Estado actuar de tal manera que asegure que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de una manera completa y justa.**<sup>103</sup> De acuerdo con lo expuesto, **la ausencia de esas reglas hace que cualquier gasto que se haga en esta materia sea potencialmente arbitrario, puesto que no será evidente que cumpla con los principios que deben disciplinar el gasto en comunicación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.**<sup>6</sup>*

La determinación referida fue reconocida en el informe de 2017 de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas, pues se pronunciaron acerca de la situación que privaba en México en el tema del gasto en publicidad oficial, previo a la publicación de la Ley General de Comunicación Social:

*“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 obscuras, 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*

---

<sup>6</sup> Amparo en Revisión 1359/2015, Ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, páginas 56-57.

*para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. **Acoemos 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.***

Sin embargo, el Congreso de la Unión al emitir la referida Ley General de Comunicación Social, encargada de regular la propaganda del Estado bajo cualquier modalidad de comunicación social, no tomó en cuenta los parámetros internacionales y constitucionales antes referidos y como consecuencia la norma resulta deficiente al no establecer normas claras y transparentes que regulen la asignación de publicidad oficial en un marco de igualdad y no discriminación.<sup>7</sup>

Por ello, la Ley General de Comunicación Social en su conjunto vulnera los derechos fundamentales de libertad de expresión en su dimensión colectiva, acceso a la información plural, y seguridad jurídica así como los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica de las normas, al alejarse de los parámetros protectores de la Norma Constitucional, toda vez que, como se

---

<sup>7</sup> Para mayor referencia es pertinente remitirse a la Jurisprudencia P./J. 5/2008 en Materia Constitucional del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, pág. 701, de texto y rubro siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

*El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”*

analizará en los conceptos de invalidez la ley resulta deficiente (incurre en una omisión parcial) en regular de forma clara y transparente la asignación del gasto correspondiente en comunicación social delegando la facultad de normar la materia a autoridades administrativas.

Es innegable que la norma impugnada pone en riesgo el ejercicio de la libertad de expresión, pues da pauta a que de forma discrecional, las autoridades administrativas establezcan los criterios y lineamientos, de asignación de publicidad oficial.

Es decir, la Ley General impugnada, es deficiente porque perpetúa el estado de cosas inconstitucional identificado por ese Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión citado en líneas previas, lo cual, también tiene un *efecto disuasivo* en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar *posiciones deferentes* con el gobierno con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión de la publicidad oficial.

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. La Ley General de Comunicación Social, en su conjunto, transgrede los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión en su dimensión colectiva y acceso a la información, así como los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, al ser una ley reglamentaria del artículo 134 que no cumple con los parámetros previstos en el texto constitucional, y por tanto se configura una ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social —como resultado de la deficiencia normativa en que incurre la norma—. <sup>8</sup>**

---

<sup>8</sup> Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en los Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que para reducir las asignaciones discriminatorias o arbitrarias de los recursos públicos se necesitan marcos legales claros y transparentes que impidan la arbitrariedad en las decisiones, pues la insuficiente precisión de las leyes y las facultades discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. [Cuando]

En el presente concepto de invalidez se demostrará porqué la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018 constituye una norma deficiente que no cumple con los parámetros previstos armónicamente en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución Federal<sup>9</sup>; en relación con el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014<sup>10</sup>; así como las consideraciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015.

---

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, Por tanto, **los Estados deben 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.**

<sup>9</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.**

<sup>10</sup> **TERCERO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, **la que establecerá 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, y que garantizará 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.**

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

Así, se demostrará que la Ley General de Comunicación Social no es un ordenamiento que establezca las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos, de manera que no garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como lo mandatan los preceptos constitucionales referidos.

En ese tenor, de manera preliminar, conviene partir de la base por la cual, la Ley General de Comunicación Social constituye una norma deficiente que no garantiza lo precisado en el párrafo anterior ya que genera una transgresión indirecta al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en su dimensión colectiva por virtud de que, el Congreso Unión, no cumplió con la obligación de establecer una ley que garantice que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>11</sup>

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

Con el fin de realizar un análisis integral de los derechos de mérito, debemos recordar que las libertades de opinión y de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están

---

<sup>11</sup> Véase Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, correspondiente al **dos de agosto de dos mil siete**.

estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.<sup>12</sup>

Asimismo, la importancia de proteger y garantizar el derecho de acceso a la información se erige al ser una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.<sup>13</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 como se puede observar en los numerales 6<sup>14</sup> y 7<sup>15</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso 13 de la Convención

---

<sup>12</sup> 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>13</sup> 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/>

<sup>14</sup> **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

<sup>15</sup> **Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.** No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

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



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

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

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

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

En concordancia con lo referido en los párrafos precedentes, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la importancia de proteger las prerrogativas ya mencionadas, pues se trata de derechos funcionalmente centrales en un Estado constitucional, ya que tienen una doble faceta, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Tesis 1a. CCXV/2009, Novena Época, Materia Constitucional, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 287 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**”

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

Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.<sup>17</sup>

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

*En el contexto de una sociedad democrática resultan indispensables manifestaciones colectivas de la libertad de expresión, tales como el intercambio de ideas, el debate desinhibido e informado sobre cuestiones de interés público, la formación de una opinión pública robusta, la eliminación de los obstáculos a la búsqueda y recepción de información, la supresión de mecanismos de censura directa e indirecta la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes.*

---

<sup>17</sup> 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.”**

*En este sentido, “[l]a discusión que es central al debate democrático exige el mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de propuestas ideológicas, de intereses que deben ser tomados en cuenta por los principios a adoptar para guiar los cursos de acción política, y de críticas al modo en que los asuntos públicos son conducidos”. Por lo demás, **esta vertiente de la libertad de expresión impone al Estado deberes positivos que lo obligan a intervenir con la finalidad de generar todas esas condiciones y eliminar los obstáculos a la libre circulación de las ideas.***<sup>18</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, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.<sup>19</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>20</sup>

---

<sup>18</sup> 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>19</sup> 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>20</sup> *Ibidem.*, párr. 32.

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

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

*“34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. **Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.**”<sup>21</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>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibidem.* párr. 34.

<sup>22</sup> *Cfr. Ibidem.* párr. 33.

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la importancia de la diversidad en los medios de comunicación por lo cual, el orden jurídico mexicano precisando que la comunicación libre y socialmente trascendente, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuirá a la formación de la voluntad social y estatal.<sup>23</sup>

En ese sentido, 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 que deriva la importancia de que las autoridades combatan el monopolio de los medios masivos de comunicación con el objeto de evitar se restrinja injustamente esa participación.<sup>24</sup>

En conclusión, a este primer punto, podemos referir 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.

---

<sup>23</sup> Tesis 1a. XXVII/2011 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, pág. 2915, Materia Constitucional de rubro siguiente: **“MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

<sup>24</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)

## **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>25</sup>, 134 párrafos primero, octavo y noveno<sup>26</sup> y Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014<sup>27</sup>, se desprende la obligación del Congreso de la Unión de establecer a nivel de ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos,

---

<sup>25</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>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Tercero.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá 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, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los toques presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará 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.

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.

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

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

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

Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los comunicadores el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo, pues el ejercicio efectivo

de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan.<sup>28</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>29</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>30</sup>

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>31</sup>

Ahora bien, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que la publicidad oficial, a diferencia de la publicidad convencional, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, es un canal

---

<sup>28</sup> 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>29</sup> 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>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*



entre el gobierno y la sociedad para informarla, a fin de que ésta pueda participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos.<sup>32</sup>

Históricamente, los gobiernos han utilizado la publicidad oficial pagada para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes, para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas y para generar ingresos a través de diversos programas. La comunicación social para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación.<sup>33</sup>

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>34</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, clara, transparencia, en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>35</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

---

<sup>32</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 3. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>

<sup>33</sup> 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>34</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial en México, 2018, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibidem*. p. 9.

de los medios informativos y, además, establezca mecanismos o procedimientos a cargo de organismos autónomos para supervisar y evaluar las contrataciones realizadas, con lo que se evite su ejercicio discrecional y abusivo, así como un régimen de sanciones especial.<sup>36</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>37</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.<sup>38</sup>

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>39</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>40</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>37</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>38</sup> *Ibidem.* párr. 197.

<sup>39</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>40</sup> *Ibidem.*

Del citado precepto constitucional se desprende una habilitación en favor del legislador para establecer el marco jurídico relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tal, estando el Estado condicionado al cumplimiento de un conjunto de principios sustantivos, garantizados jurisdiccionalmente en sede de control constitucional, entre los que se encuentran las máximas aludidas en el párrafo que antecede.<sup>41</sup>

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 regulación no se regule en una fuente jurídica infra-legal.**<sup>42</sup>

Específicamente por cuanto hace a la publicidad oficial, el legislador debe, garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados; que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, que se rindan cuentas oportunamente a los propios habitantes sobre su aplicación<sup>43</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

---

<sup>41</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.

<sup>42</sup> *Ibidem.* párr. 234 y 243.

<sup>43</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.*

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>44</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 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 y deben 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:

---

<sup>44</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011, párr. 33.

- 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>45</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 General de Comunicación Social no cumple con los parámetros internacionales y no puede considerarse compatible con los siguientes estándares:

- Consiste en la obligación de los Estados de adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.
- Los Estados tienen, el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.

---

<sup>45</sup> 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.

- 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, si los medios de comunicación son fundamentales para la existencia del debate plural e incluyente, una democracia deliberativa requiere de medios de comunicación profesionales e independientes que informen y den a conocer los distintos puntos de vista que existan sobre un problema de interés público, para que así los ciudadanos puedan formarse una opinión propia sobre dichos temas.

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

Esa Suprema Corte hizo patente que, en el caso de México, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública realizan cotidianamente actividades de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social.

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

### **C. La deficiente regulación de la Ley General de Comunicación Social como un medio indirecto para restringir la libertad de expresión ante la arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial.**

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

En efecto, como ese Alto Tribunal ha hecho patente, nos encontramos ante una deficiencia normativa cuando una norma general que ha sido promulgada y publicada incurre en una omisión parcial, porque se entiende que el legislador regula una cuestión constitucional de manera insuficiente en la fuente legal, delegando la regulación en una fuente jurídica infra-legal.<sup>46</sup>

Ahora bien, para analizar la incidencia que tiene en el ejercicio de la libertad de expresión la deficiencia normativa en que incurre la norma impugnada debe tomarse en cuenta el contexto de alta dependencia de los medios de comunicación a la publicidad oficial, en el entendido de que, habiendo reglas, si estas no resultan claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social da lugar a un *estado de cosas inconstitucional* que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva.<sup>47</sup>

---

<sup>46</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>47</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.

Al respecto, como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (La Relatoría), existen formas indirectas sutiles y a veces más efectivas por las que el Estado coarta la libertad de expresión. La asignación discriminatoria de publicidad oficial no es más que una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión.<sup>48</sup>

La Relatoría ha enfatizado que la publicidad estatal con frecuencia ofrece medios a voces que, sin la ayuda financiera del Estado, no podrían sobrevivir. Esto significa que los medios de comunicación más pequeños enfrentan una competencia cada vez más fuerte por los ingresos de la publicidad disponibles, 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.

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

---

<sup>48</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.

a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.

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

Tanto la Relatoría como la Primera Sala de ese Máximo Tribunal han aclarado que no existe un derecho intrínseco de los medios de comunicación a recibir recursos del Estado por publicidad oficial, por su parte la Constitución Federal exige, por un lado, que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y, por otro lado, que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.<sup>49</sup>

La Ley General de Comunicación Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo de 2018, es una norma deficiente que no cumple con los principios constitucionales e internacionales en materia de publicidad oficial y por tanto transgrede los derechos de libertad de expresión, seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley.

A efecto de demostrar lo anterior, conviene hacer un análisis integral y sistemático de la norma, pues ello permitirá dilucidar, que efectivamente, el legislador federal incurrió en una omisión legislativa parcial al emitir un cuerpo

---

<sup>49</sup> Tesis 1a. XXV/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, p. 1098, del rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL.**

normativo que no **regula con suficiencia en fuente legal la materia de publicidad oficial, y delega en fuentes jurídicas infra-legales el establecimiento de criterios de selección del medio de comunicación correspondiente de manera que no se garantizan los principios constitucionales e internacionales en materia de publicidad oficial.**

Del análisis integral de la Ley General de Comunicación Social se desprende que la misma es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social<sup>50</sup> y tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.<sup>51</sup>

La citada Ley General, dispone que en el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar los siguientes principios rectores: eficacia, eficiencia, economía, racionalidad presupuestaria, transparencia y máxima publicidad, honradez, objetividad e imparcialidad, institucionalidad, necesidad, congruencia, y veracidad.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> **Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.

<sup>51</sup> **Artículo 2.-** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

<sup>52</sup> **Artículo 5.** En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores:

- a)** La eficacia, en uso de los recursos públicos;
- b)** La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de Comunicación Social;
- c)** La economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la Comunicación Social;

Sin embargo, como se precisó en el apartado correspondiente, la normativa que rige la contratación de publicidad oficial debe contemplar criterios objetivos, claros y transparentes en los que las dependencias puedan fundar y motivar la elección de contratación de medios publicitarios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado, que la adopción de lineamientos legales que no sean claros y concretos en materia de publicidad oficial, se traduce en una inadecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal, lo que tiene como resultado la excesiva discrecionalidad en la selección de medios de comunicación. La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión.<sup>53</sup>

- 
- d)** La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la Comunicación Social de los Entes Públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables;
  - e)** La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la Comunicación Social;
  - f)** La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos;
  - g)** La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social;
  - h)** La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención;
  - i)** La congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y
  - j)** La veracidad de la información que se difunde.

Adicionalmente, deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

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>53</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011, párr. 33-36.

En esa línea, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra que, del análisis integral, específicamente de los artículos 5, último párrafo<sup>54</sup>, 20<sup>55</sup>, 27<sup>56</sup>, 29, segundo párrafo<sup>57</sup>, 35<sup>58</sup>, 37<sup>59</sup> y Segundo Transitorio<sup>60</sup> del Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018, delegan a una autoridad administrativa el establecimiento de las reglas de asignación de la publicidad

---

<sup>54</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>55</sup> **Artículo 20.-** Las Secretarías Administradoras, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos respectivo y en las leyes competentes en la materia, emitirán 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, mismos que no podrán difundirse en los Tiempos Oficiales.

<sup>56</sup> **Artículo 27.-** Las dependencias y entidades remitirán sus propuestas de Estrategias, Programas Anuales y respectivas Campañas de Comunicación Social a la Secretaría Administradora, observando los Lineamientos que éstas emitan en el marco de sus respectivas competencias y atendiendo aquellos que en materia presupuestal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las Entidades Federativas, según corresponda.

<sup>57</sup> **Artículo 29.**

...

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

<sup>58</sup> **Artículo 35.-** Los Medios de Comunicación que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social a que se refiere la presente Ley, deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, a cargo de la Secretaría de Gobernación.

<sup>59</sup> **Artículo 37.-** La Secretaría de Gobernación llevará a cabo la organización del Padrón, de conformidad con los Lineamientos que para tal efecto expida.

<sup>60</sup> **Segundo.-** El Ejecutivo Federal deberá realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes en un plazo que no exceda de 120 días a partir de la publicación del presente Decreto.

**Igualmente, la Secretaría de Gobernación deberá crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación y deberá emitir los Lineamientos a que se refiere el artículo 37, una vez autorizado el Presupuesto de Egresos respectivo.**

Las disposiciones normativas que se expidan, deberán entrar en vigor el mismo día que lo haga la Ley que se expide por virtud del presente Decreto.

oficial lo que se traduce en una excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

En ese entendido, si bien, los artículos precisados en el párrafo anterior, son las disposiciones que habilitan a la autoridad administrativa para establecer los criterios de asignación de publicidad oficial, es la Ley General de Comunicación Social como sistema, la que en su totalidad no establece reglas sobre la selección de medios de comunicación para la asignación de publicidad oficial y por el contrario, delega a las Secretarías Administradoras<sup>61</sup>, la obligación de establecer dicha normatividad.

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

La habilitación en favor de una autoridad administrativa, para establecer las bases y condiciones de inscripción de medios que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial que permitiría presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> **Artículo 4.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

**Secretaría Administradora:** La Secretaría de Gobernación y la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las Entidades Federativas y los municipios, encargada de regular el gasto en materia de Comunicación Social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los Entes Públicos;

<sup>62</sup> Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión **531/2011c** correspondiente al de 24 de agosto de 2011.



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

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

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

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

Asimismo, debemos recordar que, conforme al artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, la Ley reglamentaria de la materia de comunicación social debe contener – además de lo enunciado en las líneas precedentes- lo siguiente:

10. Garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
11. Garantizar el respeto los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Los elementos de mérito, reflejan la intención del Poder Reformador de la Constitución de que la Ley, que en su momento expidiera el Congreso de la Unión, cumpliera con dichos parámetros en aras de evitar una vulneración al texto constitucional e indirectamente incidiera en el ejercicio de la libertad de expresión.

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

En ese sentido, los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión establecen igualmente que la regulación en esa materia, debe incluir sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones,<sup>63</sup> por ejemplo, en relación con el ejercicio presupuestario.

Asimismo, dicho principios disponen que los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dichos controles deberían incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de contratación de pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario. Los Estados deben establecer sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley, así como también recursos apropiados que permitan identificar y controvertir asignaciones ilegales de publicidad oficial.<sup>64</sup>

No obstante lo anterior, los artículos 44 y 45 de la Ley General de Comunicación Social establecen una definición muy amplia de cuáles son las infracciones a la misma, sin establecer claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables.

---

<sup>63</sup> Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, párrafo 41.

<sup>64</sup> Ídem, párrafo 72.

Además, el artículo 45 citado dispone que “se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables”, dejando al arbitrio de los propios superiores jerárquicos, la facultad de determinar si efectivamente proceden quejas al respecto. Adicionalmente, la forma en que está redactado ese artículo, no brinda certeza jurídica en relación con quiénes son los sujetos legitimados para realizar la vista al superior jerárquico.

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

Por ello es innegable que la Ley General 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 Autoridades Administradores (dentro de cada Poder Ejecutivo, federal o locales) las que definan tales criterios.<sup>65</sup>

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

Por ello, la Primera Sala de ese Alto tribunal estimó imprescindible que existan reglas que permitan al Estado actuar de tal manera que asegure que todas las

---

<sup>65</sup> *Cfr.* Oficio OACNUDH/ REP096/2018, dirigido al Senador Ernesto Javier Cordero Arroyo remitido por el Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Jan Jarab.

voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de una manera completa y justa.

Específicamente, por cuanto hace a la regulación en materia de publicidad oficial emitida por autoridades administrativas, esa Suprema Corte determinó que tal regulación ciertamente abona a que dicho gasto se realice justificadamente, se trata de acuerdos que se emiten para un solo ejercicio fiscal y que además puede ser modificado *motu proprio* por la administración pública y que de ninguna manera sustituye la obligación del Congreso de la Unión<sup>66</sup> de “*adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno.*”<sup>67</sup>

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

Al respecto esa Suprema Corte ha sostenido en su jurisprudencia que el principio de legalidad exige que el legislador reglamente en fuente legal los procedimientos que permitan el cumplimiento del resto de los principios sustantivos que ordena el texto constitucional.<sup>68</sup>

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

Sobre este punto conviene abundar, toda vez que La Ley General impugnada como se ha esgrimido a lo largo de la presente demanda, no regula la materia

---

<sup>66</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>67</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, 2011.

<sup>68</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.

de forma suficiente, pues, de su integralidad, no se desprenden los lineamientos y criterios para la selección de medios de comunicación y la asignación de publicidad oficial.

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

La norma objeto de control que nos ocupa, atenta contra dicho principio, pues, es el artículo 134 constitucional el que mandata al Congreso de la Unión a legislar en materia de publicidad oficial, de tal forma que se garantice que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Esto significa que de ninguna forma, dicha regulación puede ser establecida en disposiciones infra-legales tales como lineamientos, o acuerdos administrativos, pues el mandato constitucional es claro en establecer la obligación al Congreso de la Unión 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 20 dispone que las mismas Secretarías Administradoras emitirán anualmente los Lineamientos que contengan las reglas relativas a la

difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiciten la venta de productos o servicios que generan algún ingreso para el Estado.

El diverso 27 señala que serán las dependencias y entidades las que remitirán sus propuestas de Estrategias, Programas Anuales y respectivas Campañas de Comunicación Social a la Secretaría Administradora, observando los Lineamientos que las propias Secretarías Administradoras emitan en el marco de sus respectivas competencias y atendiendo aquellos que en materia presupuestal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las Entidades Federativas, según corresponda.

Los artículos 35, con relación al 37 y al diverso Segundo Transitorio, habilitan a la Secretaría de Gobernación para establecer los lineamientos que organicen el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, al cual deberán inscribirse previamente los Medios de Comunicación que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social.

Estas disposiciones normativas, no solo representan una transgresión al texto constitucional, y a los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, sino que además abren la puerta a un espectro de arbitrariedad, por parte de la autoridad administrativa, pues será esta la que establecerá las reglas de asignación de publicidad oficial.

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

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

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

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

**“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de**



**aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.”**

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

*“55. En una decisión de suma relevancia, la Suprema Corte recientemente ordeno al Congreso desarrollar regulaciones*

*para la práctica de publicidad oficial. Según algunos informes, el gobierno federal ha gastado más allá de 34 mil millones de pesos en los últimos cuatro años en dicha publicidad. **Las reglas de esa publicidad son oscuras, que llevan a muchos a concluir, con evidencia sustancial, que los actores de gobierno utilizar los fondos de publicidad para dar forma y distorsionar la cobertura de medios y difuminar las líneas entre historias de noticias verificables y propaganda o incidencia política.** Ese gasto también sirve como subsidio para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. **Acogemos la decisión de la Suprema Corte e instamos al Congreso a no sólo adoptar reglas claras y públicas que rigen la publicidad y aseguran reportajes frecuentes y específicos, sino que también desarrollan un plan para limitar de forma progresiva esos gastos en conjunto, en consulta con la sociedad civil y los expertos pertinentes. Manifestamos nuestra disponibilidad para proporcionar asesoría técnica al Congreso en relación con las normas internacionales sobre publicidad oficial en los meses venideros antes de la adopción de esa ley.**"<sup>69</sup>*

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

---

<sup>69</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.

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

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

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

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

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

Lo anterior es así en virtud de que los medios críticos de las políticas del gobierno pueden ser “castigados” a través de la asfixia financiera, al retirarles la autoridad

de manera discrecional los recursos asignados o bien ni siquiera dándoles en principio acceso a ellos, lo que tiene como resultado que los medios de comunicación en general, ante el miedo a perder las asignaciones y contrataciones de comunicación social silencien los puntos de vista que no sigan una línea favorable para el gobierno, lo que además no permite que se enriquezca el debate que debe existir en una democracia y en un Estado plural.

En este sentido, la ley impugnada se traduce en un mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión, que se oculta detrás de acciones aparentemente legítimas, pero que condicionan el ejercicio del derecho, por lo cual vulnera el artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>70</sup> que prohíbe los medios de censura indirecta, como lo es la medida adoptada por el Estado con la expedición de la ley impugnada que permite la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, pudiendo ser otorgada con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los medios de comunicación en razón de sus líneas informativas.

Por lo anterior, la Ley General de Comunicación Social, 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.

---

<sup>70</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. (...)

En palabras más claras, podemos sintetizar el argumento de incompatibilidad con el orden constitucional de la Ley General de Comunicación Social en las siguientes conclusiones:

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

Como corolario a este primer concepto de invalidez, debe insistirse en que, el vicio de inconstitucionalidad que se genera por la habilitación que se hace para

que las autoridades administradoras establezcan las reglas de asignación de publicidad oficial, en detrimento del principio de reserva de ley, deriva de la deficiente regulación que hace la Ley General de Comunicación Social, como sistema.

Es decir, en caso de estimar fundados los argumentos planteados por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que la Ley General de Comunicación Social es deficiente por no establecer criterios claros, y transparentes para la asignación de publicidad oficial, se reiteraría el *estado de cosas inconstitucional* que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva, que suscribió esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015.

**SEGUNDO.** La porción normativa “*Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.*” de la fracción VI del artículo 4 de la Ley General de Comunicación Social trasgrede el derecho a la libertad de expresión y el acceso plural a la información contenidos en los artículos 1º, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al definir como “*medios de comunicación*” a “*los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos. Se entenderán como tales a los medios electrónicos, medios impresos, medios complementarios, medios digitales y medios públicos*”.

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

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

...  
**VI. Medios de Comunicación: Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos. Se entenderán como tales a los medios**

*electrónicos, medios impresos, medios complementarios,  
medios digitales y medios públicos;  
...”*

La porción normativa que se impugna, excluye injustificadamente del ámbito de aplicación de la ley a todos aquellos medios que, no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas, como lo son los medios comunitarios, independientes, locales, etcétera;<sup>71</sup> es decir, la asignación de recursos que en su caso el Estado realice en la difusión de publicidad oficial a través de los medios de comunicación será otorgada a los medios que cuentan con la capacidad de ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, excluyendo a aquellos que no tengan la suficiencia económica para participar equitativamente en un proceso de selección y en consecuencia complica su subsistencia.

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

En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los

---

<sup>71</sup> Al respecto, la CIDH, en los Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha señalado que: el marco jurídico deberá garantizar que se trata de mediciones comprensivas, que abarcan a los distintos tipos de medios y que se realizan con criterios objetivos y confiables. Para ello, las mismas podrían ser realizadas por instituciones imparciales que gocen de credibilidad. **Las mediciones deberían incluir datos de medios pequeños, comunitarios y locales, para que su utilización como herramienta de adjudicación no se convierta en una barrera indirecta al ejercicio de la libertad de expresión al marginarlos del otorgamiento de publicidad oficial. ...**

términos previstos por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>72</sup>

Asimismo, se ha pronunciado sobre la libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, y como condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.<sup>73</sup>

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

**“la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas, y que todos los sectores de la sociedad, incluyendo los medios de comunicación a través de la información pública que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, propiciar una cultura de paz, y a fortalecer la gobernabilidad democrática.”**<sup>74</sup>

En ese contexto, los medios de comunicación —en cualquiera de sus modalidades—, desempeñan un papel fundamental en la sociedad al tener la consigna de hacer llegar a la población en general, información de interés público

---

<sup>72</sup> Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías indirectas 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.

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

<sup>74</sup> Organización De Las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 2057 (XXXIV-O/04) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.



desde diferentes perspectivas fortaleciendo así las herramientas para el debate de los asuntos del interés público.

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado a los medios como como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual **es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones**. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan.<sup>75</sup>

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

En ese sentido, la fracción VI del artículo 4 de la Ley General de Comunicación Social, establece lo que debe de entenderse para efectos de la ley impugnada, como “medios de comunicación” conceptualizándolos como “*Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos.*”

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

- Poder ser captados simultáneamente.

---

<sup>75</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafo 117

- Tener una audiencia de una “gran” cantidad de individuos.

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

Al respecto, debe recordarse que los medios de comunicación, en cualquiera de sus modalidades, independientemente del alcance de su mensaje, constituyen un vehículo de ideas que permiten un diálogo plural, mismo que resulta fundamental en el estado democrático.

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

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

Específicamente sobre este punto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios, pues ello equivale a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V Violaciones Indirectas De La Libertad De Expresión: Asignación Discriminatoria De La Publicidad Oficial, 2003, Párr. 12.

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

Como ese Alto Tribunal ha sostenido, resulta patente la necesidad de una definición que abarque los distintos y cambiantes modos con los que se ejerce esta actividad, que permita acceder a aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión a través del periodismo.<sup>77</sup>

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General Número 34, ha reconocido que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en cualesquiera otros medios.<sup>78</sup>

En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que, la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o y que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios, y al mismo tiempo exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla.<sup>79</sup>

Lo anterior en virtud de que son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa

---

<sup>77</sup> Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, p. 54.

<sup>78</sup> Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 34. Artículo 19. Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, párr. 44.

<sup>79</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 33.

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>80</sup>

En ese sentido, la porción normativa impugnada al definir como medios de comunicación a todos aquellos que simultáneamente pueden ser captados por una gran cantidad de individuos, generan una exclusión del texto legal a todos los que, por el contrario, no cuentan con tal capacidad para transmitir una idea o mensaje a un gran número de personas, independientemente de su labor comunicativa a cualquier nivel.

Debe tenerse presente que, cuando se **restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas**, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial.<sup>81</sup>

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

Al conjuntar ambas ideas, es de precisar que las dos dimensiones deben ser garantizadas de forma simultánea, por lo que no sería válido afirmar que sobre el derecho a difundir informaciones e ideas pueden constituirse monopolios

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, párr. 34.

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, "La colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985 solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 30.

públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista, pues la libertad de expresión requiere que todos los medios de comunicación estén disponibles a todos sin discriminación, y que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla.<sup>82</sup>

La restricción que representa la porción normativa impugnada produce que no se garantice la libertad de expresión en un plano de igualdad y no discriminación, al no hacer efectivo el pluralismo de medios.<sup>83</sup>

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

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

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

*106. [...] Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para*

---

<sup>82</sup> *Ídem* párr.. 34

<sup>83</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, Párrafo 142

*los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, **el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.** En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.<sup>84</sup>*

Para abundar en el tema, es necesario invocar lo que la Corte Interamericana ha manifestado acerca de la calidad que tienen algunos medios de comunicación, considerándolos como “asociaciones de personas que se han reunido para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión, por lo que es inusual en la actualidad que un medio de comunicación no esté a nombre de una persona jurídica, toda vez que la producción y distribución del bien informativo requieren de una estructura organizativa y financiera que responda a las exigencias de la demanda informativa.”<sup>85</sup>

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

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

---

<sup>84</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párrafo 106.

<sup>85</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, Párrafo 146

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

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

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

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

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

*“El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. **Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares.** En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.”<sup>86</sup>*

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

Esto es así ya que dicho principio de universalidad, consiste en garantizar un derecho humano a todas las personas que se encuentren en las mismas

---

<sup>86</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párrafo 107



circunstancias, es decir, que todos los medios que puedan participar puedan hacerlo ejerciendo su libertad de expresión por igual.

Debe recordarse que por cuanto hace a la asignación de la publicidad oficial debe existir precisión y claridad en el marco legal para impedir asignaciones discriminatorias y arbitrarias, ya que la falta de esos elementos genera discrecionalidad y constituye una violación a la libertad de expresión, por lo cual es necesario que a su vez, en el marco legal se defina a la publicidad oficial de manera sencilla e incluyente, a fin de que contenga toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación. Las reglas legales específicas de publicidad oficial deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.<sup>87</sup>

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

El Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>88</sup>

En ese contexto, es de considerarse que la fracción VI del artículo 4 de la Ley General de Comunicación resulta discriminatoria pues excluye, sin sustento

---

<sup>87</sup> Idem, principios 33 y 37

<sup>88</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

constitucional, a los medios de comunicación que no puedan ser “captados por un gran número de personas”, toda vez que como lo ha hecho patente esta Comisión a través del presente concepto de invalidez, cualquier medio de comunicación que sirva como instrumento para difundir una campaña de comunicación social, sin importar su alcance comunicativo, es susceptible de obtener la asignación gubernamental para transmitir información oficial.

**TERCERO. Los artículos 35, 37 y el segundo párrafo del segundo transitorio de la Ley General de Comunicación Social, al establecer que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social, deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación y disponer que la Secretaría de Gobernación llevará a cabo la organización de dicho Padrón de conformidad con los Lineamientos que para tal efecto expida, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad y transgrede la obligación constitucional de reserva de ley en relación con la regulación de comunicación social, al delegar dicha obligación en un instrumento de naturaleza administrativa.**

Las normas impugnadas en este apartado son las siguientes:

*“Artículo 35.- Los Medios de Comunicación que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social a que se refiere la presente Ley, deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, a cargo de la Secretaría de Gobernación.*

*La información contenida en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación será pública y accesible a distancia.”*

*“Artículo 37.- La Secretaría de Gobernación llevará a cabo la organización del Padrón, de conformidad con los Lineamientos que para tal efecto expida.”*

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

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

*“Segundo.- (...) Igualmente, la Secretaría de Gobernación deberá crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación y deberá emitir los Lineamientos a que se refiere el artículo 37, una vez autorizado el Presupuesto de Egresos respectivo (...)”*

Mandata a la Secretaría de Gobernación para crear el Padrón Nacional de Medios de Comunicación y para emitir los Lineamientos a que se refiere el artículo 37, una vez autorizado el Presupuesto de Egresos respectivo.

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

Si contemplamos en principio, como ya se hizo referencia en el concepto de invalidez precedente, que “medios de comunicación”, de conformidad con la Ley General impugnada, se definen como “los que pueden ser captados simultáneamente por una gran cantidad de individuos” y, si se adiciona que en el Padrón Nacional incorporarán exclusivamente a los medios de comunicación en términos de la ley, entonces existe una doble restricción para que los medios

puedan prestar sus servicios con el Estado relativos a mensajes de comunicación social.

Ahora bien, como ha sostenido la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, los medios de comunicación no tienen derecho constitucional a que se les asigne publicidad oficial, sin embargo, la Constitución exige que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.<sup>89</sup>

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

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

---

<sup>89</sup> Tesis Aislada 1a. XXV/2018 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo I, marzo de 2018, p. 1098, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL.”**

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

*“La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues **conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención,** lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.”<sup>90</sup>*

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

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

Dicho de otro modo, se lega una obligación constitucional —reserva de ley— a una Secretaría Administrativa sin fijar las bases mínimas dentro de la Ley General de Comunicación Social, para que controle el Padrón, lo que se traduce en un margen de arbitrariedad en relación con ese mecanismo de control de medios.

---

<sup>90</sup> Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 76.

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

En ese sentido la inscripción al Padrón Nacional, además de estar a cargo de manera exclusiva de la Secretaría de Gobernación, también excluye a todos aquellos medios que no cuentan con la capacidad de ser captados por un gran número de personas y, a *contrario sensu*, los grandes medios de comunicación con la capacidad de ser captados simultáneamente por una gran cantidad de personas, estarán en aptitud de ser registrados.

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

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

En ese sentido, la exigencia del empadronamiento de los medios de comunicación en un Padrón Nacional, puede instituirse como una limitante de la libertad de expresión e incluso como una presión indirecta del Estado para

silenciar su labor informativa pues la falta de seguridad jurídica a la que se hizo referencia puede generar que mediante los Lineamientos ya mencionados se provoque un castigo o premio en atención a sus líneas informativas.

Además, si consideramos que en el caso de algunos medios de comunicación la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar ya que no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de los medios de comunicación social del gobierno es una situación que sin lugar a dudas supone una amenaza a la libertad de expresión.<sup>91</sup>

En el caso de la Ley General de Comunicación Social, se delega la obligación de establecer esos mecanismos de contratación a la Secretaría de Gobernación, a través de los Lineamientos que para tal efecto expida, sin establecer siquiera las bases mínimas que deberán observarse en dichos lineamientos.

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

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

Dicho planteamiento es incompatible con los Principios de referencia, ya que la inscripción de medios de comunicación, se exige como un requisito para la

---

<sup>91</sup> Sentencia del Aparato en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

contratación y no así para dar transparencia a los procesos de contratación, tal como lo ha sugerido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Ahora bien, los aludidos Principios disponen que, dentro del sistema de registros, deben exigirse los requisitos mínimos para la efectiva inscripción y posterior contratación de medios, sin embargo, como se ha sostenido en párrafos anteriores, delegar esa responsabilidad a un ente de la Administración Pública, puede tener como consecuencia, que la Secretaría encargada de la expedición de los lineamientos relativos, actúe de manera arbitraria y de ningún modo garantiza la seguridad jurídica de los medios de comunicación que se encuentren en aptitud de contratar con los entes públicos.

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

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

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

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



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

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

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

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

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la

norma impugnada, publicada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de mayo de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

***“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:***

*(...)*

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

*(...)”*

***“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **XII. Suplencia.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado plenamente demostrado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la impugnada Ley General de Comunicación Social.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.<sup>92</sup>

### **XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

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

---

<sup>92</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**

mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

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

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran derechos humanos.

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

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

Es así como los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación cobran importancia, pues al

reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la inclusión de todas las personas sin distinción. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para garantizar la paz, la justicia y la creación y mantenimiento de instituciones sólidas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que los Estados garanticen la igualdad de oportunidades, la creación de instituciones sólidas, la adopción de medidas inclusivas, representativas y participativas y el acceso público a la información, como algunas de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

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

## **A N E X O S**

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia,

en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de dos mil dieciocho, que contiene el Decreto por el cual se expide la norma impugnada (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, 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 Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 11 de junio de 2018.

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

RFPS