

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

OMISIÓN LEGISLATIVA SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL

CASO: Amparo en Revisión 1359/2015

MINISTRO PONENTE: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SENTENCIA EMITIDA POR: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 15 de noviembre de 2017

TEMAS: derecho a la libertad de expresión, principio de relatividad, omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio, democracia, publicidad oficial, comunicación social, medios indirectos de censura, organización de la sociedad civil

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1359/2015, Primera Sala, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sentencia de 15 de noviembre de 2017, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%201359-2015_0.pdf

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto de Extracto del Amparo en Revisión 1359/2015*, Dirección General de Derechos Humanos, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

ANTECEDENTES: La asociación civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 (la asociación civil Artículo 19 o Artículo 19) promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión del Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución mexicana, conforme a lo establecido en el artículo tercero transitorio del Decreto que reforma la Constitución en “materia política-electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Lo anterior debido a que la falta de expedición de dicha ley reglamentaria imposibilitaba el cumplimiento de su objeto social, violando su derecho a la libertad de expresión. El juez de distrito del Distrito Federal que conoció del asunto determinó sobreseer el juicio. Contra esa sentencia, Artículo 19 interpuso un recurso de revisión del cual conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) mediante el ejercicio de su facultad de atracción.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si la omisión del Poder Legislativo de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con el artículo tercero transitorio del Decreto que reforma la Constitución mexicana en materia política-electoral, es inconstitucional por violar el derecho a la libertad de expresión de una asociación civil, que por falta de esta ley no puede cumplir con el objeto social para el que fue constituida.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se concedió el amparo a la asociación civil Artículo 19, esencialmente, por las siguientes razones. En este asunto hubo que analizar la procedencia del amparo, previo a entrar al estudio fondo. Para decretar en primer término que el juicio de amparo es procedente, esta Corte consideró que la omisión legislativa no constituía un tema propio de la materia electoral, aunque la reforma constitucional haya sido sobre esa temática, sino que se estaba frente a la posible violación a un derecho fundamental como es la libertad de expresión de la asociación civil Artículo 19. Además, reconoció que efectivamente existía una obligación expresa de emitir una ley, al tiempo que un incumplimiento de esa obligación, lo que constituye una omisión legislativa absoluta. Ahora bien, que a la luz del nuevo marco constitucional y legal

había que reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias, pues el juicio de amparo amplió su espectro de protección a derechos fundamentales con dimensión colectiva y/o difusa, que implica que la concesión del amparo pueda beneficiar, además de a la afectada, a terceros ajenos a la controversia. Con ello, esta Corte reconoció que en un Estado constitucional de derecho los tribunales de amparo tienen la obligación de garantizar que los derechos fundamentales no sean vulnerados frente a omisiones legislativas. Asimismo, Artículo 19 demostró tener interés legítimo en que la ley reglamentaria fuera expedida para poder cumplir con su objeto social. Una vez que esta Corte determinó la procedencia del asunto, consideró que la omisión legislativa absoluta, efectivamente, afectaba la libertad de expresión en su dimensión individual y colectiva de la asociación civil Artículo 19. Así, reconoció que la libertad de expresión mantiene un vínculo imprescindible para el ejercicio de la democracia y la construcción de una sociedad informada y crítica, por lo que limitar o restringir indirectamente la libertad de expresión significa impedir a los medios de comunicación realizar su trabajo sin censuras, adoptando posturas silenciadoras o disuasivas para seguir recibiendo recursos por la publicidad oficial contratada por el gobierno. Por lo anterior, esta Corte revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a la asociación civil Artículo 19 para efecto de que el Poder Legislativo emita la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, conforme al artículo tercero transitorio del Decreto, antes del 30 de abril de 2018.

VOTACIÓN: La Primera Sala resolvió el presente asunto por mayoría de cuatro votos de la ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo), y de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (se reservó el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (se reservó el derecho de formular voto concurrente). El ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra (se reservó el derecho a formular voto particular).

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=190443>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

p.1 Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 15 de noviembre de 2017, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 (la asociación civil Artículo 19 o Artículo 19) es una asociación civil mexicana que tiene como objeto social promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.

p.2,15 El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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” (el Decreto). El artículo tercero transitorio del Decreto establece que el Congreso de la Unión (el Congreso) deberá expedir (antes del 30 de abril del 2014) la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional que establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social —en contraposición al uso personal de la publicidad oficial— y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir.

p.2-4 Por escrito presentado el 23 de mayo de 2014 ante los juzgados de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, la asociación civil Artículo 19, a través de su representante, promovió un juicio de amparo en contra de la Cámara de Diputados y la de Senadores del Congreso de la Unión y señaló como actos reclamados la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto. El juez de distrito que conoció del asunto dictó sentencia el 18 de julio de 2014 en la que determinó

sobreseer el juicio de amparo. Inconforme con esa determinación, Artículo 19 interpuso recurso de revisión el 3 de noviembre, y fue admitido por un tribunal colegiado en materia administrativa el 13 de noviembre de ese año. En sesión de 5 de agosto de 2015, esta Corte determinó ejercer la facultad de atracción para conocer el recurso de revisión interpuesto por Artículo 19 contra la sentencia de 18 de julio de 2014.

ESTUDIO DE FONDO

- p.8 El sobreseimiento decretado por el juez de distrito se apoya en dos argumentos independientes: que el juicio es improcedente porque se trata de una controversia en materia electoral al estar en juego los derechos políticos de la asociación civil Artículo 19; y que, en atención al acto reclamado, el juicio de amparo también resulta improcedente dado que lo que se impugna es una omisión legislativa, cuyo análisis se traduciría en una vulneración al principio de relatividad. En este sentido, en el recurso de revisión Artículo 19 combatió las dos líneas argumentativas que sustentan la decisión de sobreseer el juicio de amparo.
- p.9 Al respecto, esta Corte considera que el juicio de amparo promovido por Artículo 19 es procedente. Para justificar esta decisión, sostendrá lo siguiente: I. el presente caso no versa sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”; II. el juicio de amparo es procedente contra omisiones legislativas, III. sin que ello suponga una vulneración al principio de relatividad de las sentencias, IV. ni que se pueda sostener que los tribunales de amparo carecen de competencia para analizar la constitucionalidad de este tipo de actos; V. Artículo 19 cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo; y finalmente, VI. no afecta la procedencia del amparo el hecho de que no se haya señalado al Presidente y al Secretario de Gobernación como autoridades responsables.

I. La “materia política-electoral” de conformidad con la doctrina de la Corte

El juez de distrito estimó que el asunto era improcedente porque aborda un tema que pertenece a la materia electoral. Por su parte, la asociación civil Artículo 19 alegó que si

bien el artículo transitorio constitucional cuya violación se alega se dio en el contexto de una reforma electoral, de dicho artículo no se desprende contenido electoral alguno.

- p.13-14 Al respecto, puede decirse que la causal de improcedencia en cuestión está compuesta por dos elementos cuya presencia puede darse de manera alternativa o conjunta: el contenido del acto que se impugna debe versar sobre la materia electoral y/o el derecho cuya vulneración se aduce debe ser alguno de los considerados como derechos políticos, lo que debe ser utilizado como parámetro de control constitucional.
- p.14-15 Ahora bien, a pesar de que algunos de los artículos constitucionales que la asociación civil Artículo 19 estima vulnerados se modificaron con motivo de una reforma en materia “político-electoral”, esto no implica que en el caso concreto se haya actualizado la causal de improcedencia que invoca el juez de distrito.
- p.15 En primer lugar, ni el párrafo octavo del artículo 134 constitucional ni el artículo tercero transitorio del Decreto versan sobre temas propios de la materia electoral. Aunque a nadie escapa que la comunicación social es una materia que puede llegar a tener incidencia en cuestiones electorales, es evidente que ésta trasciende el ámbito electoral.
- p.16 En segundo lugar, tampoco se actualiza el segundo de los elementos del criterio de improcedencia del juicio de amparo, toda vez que la asociación civil Artículo 19 en ningún momento sostuvo que el acto cuya inconstitucionalidad reclamó hubiera afectado sus derechos políticos, sino que la omisión legislativa en cuestión violaba su derecho a la libertad de expresión.

I. La procedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas

- p.17 Además de sostener que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el juez también adujo, como argumento para sobreseer el juicio de amparo, que cualquier concesión en contra de una omisión legislativa violaría el principio de relatividad. En este sentido, señaló que el efecto de una eventual concesión del amparo sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión,

lo cual supondría darle efectos generales a la ejecutoria de amparo. Por su parte, Artículo 19 alega en el recurso de revisión que dicha interpretación del principio de relatividad es errónea y que el amparo sí procede contra omisiones legislativas.

- p.20 Esta Corte considera que en el marco del juicio de amparo solo habrá una omisión legislativa propiamente dicha (u omisión legislativa absoluta) cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.
- p.22 Así, la duda interpretativa que se plantea en el presente asunto es si el juicio de amparo indirecto procede en contra de las omisiones de legislar que se atribuyan directamente al Poder Legislativo a la luz del actual marco constitucional y legal.
- p.22-23 Esta Corte entiende que el juicio de amparo indirecto efectivamente resulta procedente en contra de omisiones legislativas. En primer lugar, la Constitución establece de manera genérica la procedencia del juicio de amparo en contra de “omisiones de la autoridad” sin señalar expresamente que se excluyan las omisiones atribuibles al legislador. En este sentido, resulta pacífico sostener que el Poder Legislativo puede ser una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo. La fracción VII del artículo 107 constitucional establece la posibilidad de promover juicio de amparo contra “normas generales”, entre las cuales indiscutiblemente se encuentran las leyes.
- p.24 Ahora bien, para despejar de manera definitiva la duda interpretativa antes planteada y, en consecuencia, poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de omisiones legislativas, no solo debe constatarse que no exista alguna causal de improcedencia con un fundamento constitucional expreso —cosa que no ocurre en este caso—, sino que además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. Por esa razón, a continuación, se estudian las razones por las cuales podría alegarse que esos principios hacen improcedente el amparo contra omisiones legislativas.

III. Principio de relatividad de las sentencias de amparo en omisiones legislativas

- p.24-25 En primer término, esta Corte estima relevante enfatizar que el diseño constitucional del juicio de amparo se modificó sustancialmente con motivo de la reforma de 10 de junio de 2011. En el tema que se analiza, antes de dicha reforma constitucional existía una posición muy consolidada en la doctrina de esta Corte en el sentido de que el juicio amparo era improcedente cuando se impugnaban omisiones legislativas, porque una eventual concesión supondría una vulneración al principio de relatividad.
- p.26,30 No obstante, esta Corte entiende que la nueva configuración constitucional del juicio de amparo claramente amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal forma que ahora es posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, como ocurre con la libertad de expresión. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Corte ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos fundamentales de las personas.
- p.27 Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa.

p.30 Esta Corte entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes—supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo solo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de las personas afectadas, sin embargo, es perfectamente admisible que, al protegerlas, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe concluirse que cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa absoluta no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.

IV. Competencia de los tribunales de amparo para analizar las omisiones legislativas

p.30-31 Ahora bien, con independencia de lo anterior, aún podría sostenerse que el amparo es improcedente contra omisiones legislativas porque, aunque no se viole el principio de relatividad, los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar. De acuerdo con el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, los órganos de gobierno solo pueden ejercer las competencias y funciones que les son otorgadas. En este sentido, si la Constitución atribuyó la función de legislar al Poder Legislativo (con la colaboración del Ejecutivo), podría argumentarse que los tribunales, al conceder un amparo por omisión legislativa, estarían interviniendo en el proceso legislativo sin que haya sustento constitucional para ello y, de esa manera, estarían violando el principio de división de poderes.

p.31 No obstante, esta Corte estima que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de las personas afectadas cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta.

- p.31-32 En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al respecto, esta Corte considera importante enfatizar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional, sin importar que se trate de una acción o una omisión, ni la autoridad a la que se le atribuya ese acto.
- p.32 En este sentido, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho.

V. Interés legítimo de la asociación civil Artículo 19

- p.34 Aunque el interés legítimo de la asociación civil Artículo 19 no fue discutido en la sentencia del juez de distrito y, por tanto, dicha cuestión no fue combatida en el recurso de revisión, la procedencia del juicio de amparo es una cuestión de orden público que debe ser estudiada incluso de oficio de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo. Por esa razón, esta Corte analizará en este apartado si efectivamente Artículo 19 cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo.
- p.38 Esta Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere lo siguiente: que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un

beneficio actual o futuro pero cierto; que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa Artículo 19 señala que la omisión del Congreso viola su derecho a la libertad de expresión. En este orden de ideas, la asociación civil argumenta que la legislación reglamentaria omitida tiene como objeto generar herramientas para evitar que el gasto en comunicación por parte de los gobiernos deje de funcionar como una forma de censura a la libertad de expresión. De acuerdo con Artículo 19, al ser una organización de la sociedad civil que se ha dedicado a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, la omisión reclamada claramente dificulta el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas legislativas necesarias para defender las causas que representa.

p.38-39 En primer lugar, esta Corte advierte como hecho notorio que la asociación civil Artículo 19 fue fundada con el propósito de defender el derecho a la libertad de expresión en el mundo, y de la revisión de sus estatutos, advierte que tiene por objeto promover la investigación, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información; así como busca promover, patrocinar e impartir cursos, estudios, encuestas, programas de radio y televisión y congresos, entre otros, que tengan como propósito la capacitación, investigación y difusión sobre temas de libertad de expresión. Al mismo tiempo, como parte de su objeto social la quejosa se dedica litigar casos de libertad de expresión, en donde se presume que se hayan violado tales derechos, así como analizar y brindar asesoría en cuanto al contenido, reformas, aplicación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información.

p.40 Particularmente, Artículo 19 ha documentado la violencia para censurar a los medios de comunicación, y en materia de publicidad oficial, Artículo 19 ha presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país. Así, para esta Corte resulta evidente que la principal actividad de la asociación civil Artículo 19 es la promoción y protección de la libertad de

expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva; actividad que ha llevado a cabo en sus más de nueve años de operaciones en México, en los cuales ha documentado y denunciado las agresiones que sufren los periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.

p.41 De acuerdo con lo anterior, esta Corte entiende que la asociación civil Artículo 19 acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, al tiempo que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que dicha asociación fue constituida.

VI. Autoridades responsables en una omisión legislativa

p.42 Finalmente, esta Corte advierte que Artículo 19 señaló a las Cámaras del Congreso como únicas autoridades responsables, sin incluir al Presidente de la República y al Secretario de Gobernación. No obstante, dicha circunstancia no hace improcedente el juicio de amparo. En efecto, si bien es cierto que el Presidente y el Secretario de Gobernación deben ser señalados como autoridades responsables cuando se impugna la constitucionalidad de una ley —en la medida en que son autoridades que participan en el procedimiento legislativo—, esto no es necesario en el caso de las omisiones legislativas, ya que su participación en el proceso legislativo solo se requiere cuando ya existe una ley aprobada por el Congreso, que es precisamente la omisión que se reclama en el presente asunto.

p.42-43 De esta manera, al haber resultado fundados los agravios planteados en el recurso de revisión, y al no advertirse oficiosamente alguna otra causal que pudiera hacer improcedente el juicio de amparo, esta Corte procede a realizar el estudio de los conceptos de violación.

p.43 Esta Corte estima pertinente destacar desde un principio que para poder conceder el amparo contra una omisión legislativa se deben acreditar centralmente dos cuestiones: VII. que existe una omisión legislativa propiamente dicha; y VIII. que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales de la asociación civil Artículo 19.

VII. Existencia de una omisión legislativa propiamente dicha (absoluta)

p.44-45 Ahora bien, puede observarse que no hay duda alguna de que el artículo tercero transitorio del Decreto ordena al Congreso expedir una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional antes de que termine el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, plazo que concluyó hace más de tres años: el 30 de abril de 2014. Aunque esta Corte advierte que diversas fuerzas políticas han presentado en ambas cámaras del Congreso iniciativas de ley para reglamentar el citado artículo constitucional y establecer las normas que deberán regir los gastos y la forma de desarrollar la comunicación social en el país, ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada por alguna comisión ni se ha discutido en el Pleno de alguna de las cámaras.

p.45 Así, se desprende que dado que la Constitución le impuso al Congreso el deber de expedir una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional en un plazo que ya ha transcurrido en exceso y esto no ha ocurrido, debe concluirse que el Poder Legislativo ha incumplido totalmente esa obligación. En consecuencia, tiene razón Artículo 19 en este punto: nos encontramos frente una omisión legislativa absoluta atribuible a las dos cámaras del Congreso.

VIII. Los efectos de la omisión legislativa en la libertad de expresión

p.45-46 Esta Corte considera que la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución viola la libertad de expresión, de prensa y de información, ya que la ausencia de dicho marco normativo permite un uso arbitrario y

discrecional de la repartición de la publicidad oficial y genera censura a los medios de comunicación y periodistas críticos, como lo sostuvo artículo 19 en su demanda de amparo. Para justificar esta decisión, se desarrollarán los siguientes temas: a) la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática; b) el papel de los medios de comunicación como actores fundamentales para un pleno ejercicio de la libertad de expresión; y c) la manera en la que el gasto arbitrario de la comunicación social puede ser utilizado como una restricción indirecta de la libertad de expresión y análisis de la omisión reclamada a la luz de la doctrina de esta Corte sobre la libertad de expresión.

a) Importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática

p.46-47 En primer lugar, es necesario recordar que el derecho a la libertad de expresión se encuentra protegido en los artículos 6 y 7 constitucionales, así como en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la doctrina constitucional sobre este derecho, esta Corte ha hecho un especial énfasis en mostrar que la libertad de expresión constituye una precondition de la vida democrática. De esta manera, la conexión entre la libertad de expresión y la democracia ha sido destacada en numerosos precedentes.

p.48-49 Dichos precedentes son útiles para entender que la libertad de expresión tiene una dimensión individual, relacionada centralmente con la autonomía de las personas. Así, la posibilidad de expresar nuestras ideas, respaldar o criticar las de otros, y difundir información de todo tipo permite a las personas tomar decisiones sobre sus propias vidas y actuar en consecuencia. De esta manera, al amparo de este derecho en principio los individuos pueden decir cualquier cosa sin interferencia estatal. Con todo, incluso desde esta perspectiva, la autonomía no es protegida como un bien en sí mismo, ni como un medio de autorrealización individual, sino más bien como una forma de promover fines políticos más amplios, como el enriquecimiento del debate colectivo.

p.49 Así, 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. 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.

- p.52 De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Corte reitera que la dimensión colectiva de la libertad de expresión contribuye a la conformación de una ciudadanía informada y crítica, condición indispensable para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa como la mexicana.

b) Medios de comunicación para un pleno ejercicio de la libertad de expresión

- p.53 Como se señaló en el apartado anterior, uno de los elementos de la dimensión colectiva de la libertad de expresión es la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes, pues son una pieza clave para el adecuado funcionamiento de una democracia, toda vez que permiten a los ciudadanos recibir información y conocer opiniones de todo tipo al ser precisamente el vehículo para expresar ideas sobre asuntos de interés público y difundirlas entre la sociedad.

c) La publicidad oficial como restricción indirecta de la libertad de expresión

- p.56 Como se ha venido explicando, 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. Con todo,

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

- p.56-57 En el caso de México, es una realidad innegable que 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, especialmente en épocas de crisis.
- p.58-59 En este contexto de alta dependencia de los medios de comunicación a la publicidad oficial, debe examinarse el argumento que planteó Artículo 19, en el que señala que la omisión de expedir la ley reglamentaria en cuestión viola su derecho a la libertad de expresión. Al respecto, esta Corte considera que efectivamente la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en esta materia, que da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en sus dimensiones colectiva e individual de la libertad de expresión de la asociación civil Artículo 19. Lo que constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- p.60 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 Corte advierte que este estado de cosas inconstitucional trae consigo 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 publicidad oficial.

RESOLUCIÓN

p.62-63 En este caso concreto esta Corte determina revocar la sentencia recurrida, y conceder el amparo a la asociación civil Artículo 19, para el efecto de que el Congreso cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional en “materia política-electoral” 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 del 30 de abril de 2018.