

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015
RECURRENTE: CAMPAÑA GLOBAL POR
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19,
ASOCIACIÓN CIVIL.

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIOS: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN
ARTURO BÁRCENA ZUBIETA

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día quince de noviembre de dos mil diecisiete.

Visto Bueno Ministro

S E N T E N C I A

Cotejo

V I S T O S los autos para resolver el amparo en revisión 1359/2015, interpuesto por la quejosa **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil** en contra de la sentencia dictada el 18 de julio de 2014, por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dentro del juicio de amparo indirecto *****.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19** (en adelante, la asociación civil **Artículo 19**) es una asociación civil mexicana constituida el 13 de febrero de 2008 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. Dicha persona moral desarrolla estrategias encaminadas a promover el respeto y aplicación de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, prensa y acceso a la información; y entre las actividades que realiza se encuentra litigar casos en los que se afecte el derecho a la libertad de expresión, en cualquiera de sus manifestaciones.¹

¹ Cuaderno de amparo indirecto ***** , fojas 108 y 109.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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 artículo tercero transitorio de dicho decreto establece expresamente lo siguiente:

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.”

SEGUNDO. Demanda de amparo. Por escrito presentado el 23 de mayo de 2014 en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, la asociación civil **Artículo 19**, a través de su representante, promovió juicio de amparo en contra de las autoridades y actos que a continuación se precisan:

Autoridades responsables:

- (1) H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- (2) H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Actos reclamados:

- (1) 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 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; y

- (2) La parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

Al respecto, la quejosa adujo que se violaron en su perjuicio los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 constitucionales, en relación con los artículos 49 y 134 del mismo ordenamiento, así como lo dispuesto en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad, el Principio 7 de la Declaración de Chapultepec, así como los artículos 6 y 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el precepto 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

TERCERO. Trámite del juicio de amparo. Por cuestión de turno, correspondió conocer del asunto al Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien por auto de 27 de mayo de 2014 admitió y registró el asunto bajo el número de expediente *****. Seguidos los trámites de ley, el Juez de Distrito del conocimiento celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el 18 de julio de 2014 en la que determinó sobreseer el juicio de amparo.

CUARTO. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión el 3 de noviembre en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Mediante acuerdo de 13 de noviembre de 2014, el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el recurso de revisión y lo registró con el número *****.

QUINTO. Trámite de la Solicitud de Ejercicio de Facultad de Atracción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 27 de marzo de 2015, la parte quejosa solicitó a esta Primera Sala que ejerciera la facultad de atracción del juicio de amparo indirecto *****. Mediante oficio ***** , se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción *****. Así, en sesión privada de 20 de mayo de 2015, y ante la falta de legitimación de la parte quejosa, el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo *****.

Una vez admitida a trámite, en sesión de 5 de agosto de 2015, esta Primera Sala de la Suprema Corte determinó ejercer la facultad de atracción para conocer el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa en contra de la sentencia del Juez de Distrito de fecha 18 de julio de 2014.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b) segundo párrafo, de la Constitución; y 83 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 86 del Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo establecido en los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, mismo que esta Primera Sala determinó atraer para resolverlo.

SEGUNDO. Oportunidad. El recurso de revisión hecho valer por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

que la sentencia de amparo se notificó personalmente a la quejosa el 17 de octubre de 2014,² surtiendo efectos el 20 de octubre de 2014. Así, el plazo de diez días que señala el artículo referido corrió del 21 de octubre al 3 de noviembre de 2014, descontándose los días 25 y 26 de octubre y 1 y 2 de noviembre, por ser inhábiles de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo. Si el recurso de revisión fue presentado el 3 de noviembre de 2014, es evidente que éste se interpuso oportunamente.

TERCERO. Elementos necesarios para resolver el presente recurso. A continuación se sintetizan las consideraciones expuestas por la quejosa en la demanda de amparo, la respuesta dada por el Juez de Distrito y los argumentos esgrimidos en el recurso de revisión.

I. Demanda de amparo

En el escrito de demanda, la quejosa planteó los argumentos que a continuación se sintetizan:

- (1) La asociación civil **Artículo 19** cuenta con interés legítimo para impugnar la omisión del Poder Legislativo de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, toda vez que dificulta el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas legislativas necesarias para investigar, analizar, enseñar y defender los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.
- (2) La omisión de la autoridad responsable viola la libertad de expresión, de prensa y de información, ya que la ausencia de un marco normativo reglamentario al artículo 134 de la Constitución permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial, generando con ello condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin para beneficiar a los medios de comunicación que son complacientes con aquéllas y,

² Cuaderno de amparo indirecto ***** , foja 126.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

por otro lado, castigar a los medios de comunicación y periodistas críticos, es decir, generando medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información.

- (3) Finalmente, la autoridad responsable también ha paralizado las acciones tendientes a la emisión de la ley reglamentaria, afectando los derechos antes mencionados, toda vez que la falta de herramientas legislativas obstaculizan e impiden el cumplimiento del objeto social, incurriendo en una omisión inconstitucional.

II. Sentencia de amparo indirecto

El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que resolvió sobreseer el juicio de amparo con apoyo en los siguientes argumentos:

- (1) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el primer párrafo del artículo 107 de la Constitución, dado que el juicio de amparo no es procedente contra controversias en materia electoral. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte definió que la única vía para impugnar leyes de orden político electoral es la acción de inconstitucionalidad. Así, para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo cuando se aleguen violaciones a derechos políticos, es necesario acudir al principio de especialización de las normas, toda vez que actualmente estos últimos cuentan con una tutela jurisdiccional específica, de tal suerte que la procedencia del juicio de amparo depende necesariamente de los actos impugnados y no de los planteamientos que se hagan valer, pues atendiendo al tipo de acto impugnado podrá conocerse cuál es la vía constitucional especial procedente. En consecuencia, se sobresee el juicio por actualizarse la causal de improcedencia antes mencionada.
- (2) Con independencia de lo anterior, tratándose de omisiones legislativas, el juicio de amparo también sería improcedente de conformidad con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción II del artículo 107 de la Constitución, toda vez que su procedencia resultaría contraria al principio de relatividad de las sentencias, ya 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.

III. Recursos de revisión

Inconforme con la sentencia de amparo, la quejosa interpuso recurso de revisión en el que expuso en síntesis los siguientes argumentos:

- (1) El Juez de Distrito violó los principios de exhaustividad y congruencia, ya que no estudió el segundo acto reclamado hecho valer en ampliación de demanda: la paralización de cualquier acto tendente a expedir la ley que reglamente el párrafo cuarto del artículo 134 de la Constitución. Si bien es cierto que el acto reclamado consistente en la omisión legislativa se ha resuelto en el sentido de que de concederse el amparo se violaría el principio de relatividad de las sentencias, lo cierto es que dichas razones no son aplicables al segundo, pues el otorgamiento de la protección constitucional no implicaría que se ordene al legislativo la expedición de la ley, sino solamente que no quede paralizada su función legislativa.
- (2) Contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, la norma omitida no es de materia electoral. Si bien la reforma materia del presente análisis se discutió, aprobó y promulgó junto con un conjunto de reformas de corte electoral, el contenido de artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución —y del tercero transitorio— carece de cualquier componente de tipo electoral, pues únicamente regula la utilización de criterios objetivos para la aplicación y utilización de recursos públicos en la difusión de la comunicación social, sin estar orientada a tiempos, actos o actores electorales. Así, no puede sobreseerse el juicio de amparo por el solo hecho de que la reforma de la que emana el transitorio en referencia se denomine de carácter “político-electoral”.
- (3) El principio de relatividad de las sentencias no puede ser interpretado de forma restrictiva, pues de lo contrario resultaría violatorio del artículo 17 de la Constitución, en relación con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues interpretado de la forma en que lo hizo el juez de distrito se erige como un obstáculo para el acceso a la justicia y viola el derecho a un recurso judicial efectivo. En todo caso, no serían los efectos de la sentencia de amparo lo que generaría efectos generales, sino la norma constitucional que obligó al constituyente a expedir la ley reglamentaria, por lo que la emisión de la ley no emanaría de una decisión judicial, sino de una obligación impuesta por el propio legislador. Así, es falso que el principio de relatividad de las sentencias impida la tramitación y resolución de los juicios de amparo promovidos en contra de omisiones legislativas. De esta manera, el Juez de Distrito impone requisitos de procedencia desproporcionados,

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

innecesarios y poco razonables que limitan las posibilidades de desarrollar el recurso de amparo en tanto juicio de protección constitucional.

CUARTO. Precisión del acto reclamado. En la demanda de amparo, la quejosa señaló dos actos reclamados: la omisión de expedir la ley reglamentaria que ordena el multicitado tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y la parálisis de cualquier acto tendente a expedir dicha ley. Al respecto, esta Primera Sala entiende que el segundo acto reclamado queda comprendido en el primero, puesto que si se impugna la omisión de expedir la ley reglamentaria en cuestión, necesariamente también se impugnan todas las cosas que el Congreso “no ha hecho” para expedirla, lo que sin lugar a dudas comprende la “parálisis legislativa” de la que se duele la quejosa.

En consecuencia, en el presente asunto sólo se estudiará el acto reclamado consistente en la omisión del Congreso de la Unión 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 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el 10 de febrero de 2014.

QUINTO. Procedencia del recurso de revisión. De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito se apoya en dos argumentos independientes: **(1)** el juicio es improcedente porque se trata de una controversia en materia electoral al estar en juego los derechos políticos de la quejosa; y **(2)** 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 la quejosa combatió las dos líneas argumentativas que sustentan la decisión de sobreseer el juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Esta Primera Sala estima que los agravios planteados en el recurso de revisión son **fundados** y, en consecuencia, debe considerarse que el juicio de amparo promovido por la asociación civil **Artículo 19** es procedente. Para justificar esta decisión, se 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)** la quejosa 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 electoral” en la doctrina de la Suprema Corte

Como se narró en los antecedentes, el Juez de Distrito estimó que el asunto era improcedente porque aborda un tema que pertenece a la materia electoral. Por su parte, los recurrentes alegaron 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. Esta Primera Sala considera que el agravio en cuestión es **fundado**.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 10/1998**,³ el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que “las normas generales electorales *no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales*, esto es, las que regulan los procesos electorales; pues debe considerarse que también pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas, que de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en

³ Aprobado el 25 de febrero de 1999, Pleno.

ordenamientos distintos, en los que se consideren *aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales*, a guisa de ejemplo: normas sobre distritación o redistribución; sobre creación de órganos administrativos para fines electorales; o las que regulen aspectos electorales que deban influir de una u otra manera en los procesos electorales y que no necesariamente se encuentren contenidos en la Ley o Código Electoral sustantivo” (énfasis añadido); criterio que posteriormente fue recogido en la tesis de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**”.⁴

Posteriormente, en la **controversia constitucional 114/2006**,⁵ el Pleno señaló que la extensión de aquello que debe ser considerado “materia electoral” es una cuestión que también depende de la vía procesal en la que se presente una disputa sobre este tema. Así, en un extremo estaría una “*definición amplia* de materia electoral aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad” y en el extremos opuesto una “*definición estricta* aplicable en el ámbito del juicio de amparo” (énfasis añadido). En esta línea, se señaló que “[e]n el ámbito particular de las *controversias constitucionales*, resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar *materia electoral “directa”* y *materia electoral “indirecta”* (énfasis añadido).

Así, en dicho precedente se explicó que la *materia electoral directa* hace referencia al “conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado”. En cambio, la *materia electoral indirecta* “es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 1999, página 255, registro 194155.

⁵ Aprobado el 16 de agosto de 2007, Pleno, Ministro Ponente José Ramón Cossío Díaz.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano”. De tal manera que “[l]as controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta Corte por la vía de las controversias”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis jurisprudencial de rubro “**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**”.⁶

En el ámbito del juicio de amparo, esta Suprema Corte ha sostenido históricamente la improcedencia de este medio de control constitucional cuando se alegan violaciones a *derechos políticos* o el acto reclamado versa sobre *materia electoral*. Así, por ejemplo, al resolver el **amparo en revisión 743/2005**,⁷ el Pleno sostuvo que “el criterio imperante de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con el orden constitucional y por ende, con la naturaleza y objeto del juicio de amparo, es el de que tratándose de *leyes o actos que se vinculen con derechos políticos* o en *materia electoral* es improcedente el juicio de amparo, y sólo de *manera excepcional* podrán combatirse a través de éste, *siempre y cuando se vinculen en sentido estricto con la posible violación a los derechos fundamentales*, pues precisamente ése es el ámbito de protección de este medio de control constitucional” (énfasis añadido).

En este orden de ideas, en dicho precedente se aclaró que “la procedencia del amparo en contra de alguna disposición contenida en una ley electoral y en su caso, de su acto de aplicación, está acotada, primordialmente, a que *incida en forma estricta sobre los derechos fundamentales* de los individuos y, por consiguiente, *no serán objeto de*

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 125/2007, Pleno, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, registro 170703.

⁷ Aprobado el 16 de agosto de 2005, Pleno, Ministro Ponente Sergio A. Valls Hernández.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

impugnación las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral” (énfasis añadido)”.

Así, en el citado **amparo en revisión 743/2005**, esta Suprema Corte reiteró el criterio en el sentido de que excepcionalmente el amparo resulta procedente en materia electoral “cuando junto con la violación de un derecho político se reclaman leyes o actos que entrañan *la violación de garantías individuales*, resulta procedente la demanda de amparo”, señalando incluso que “como ejemplo de una violación a una garantía individual como consecuencia de la aplicación de una disposición contenida en una ley electoral y que resultara procedente el juicio de amparo, [...] el que en aquella se limitara la *libertad de expresión* de un gobernado o bien, de imprenta, en un momento determinado de la contienda electoral, ya que, en este caso, no se está ante el ejercicio de un derecho de carácter político-electoral, sino efectivamente ante una ley que limita el derecho a ejercer dichas libertades (énfasis añadido)”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis aislada de rubro **“DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”**.⁸

⁸ Novena Época, Registro: 173575, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. II/2007, Página: 103.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Es importante aclarar que el precedente en cuestión no debe interpretarse en el sentido de que los derechos políticos no constituyen derechos fundamentales, sino simplemente que la Constitución contempla vías procesales distintas al juicio de amparo para la protección de los derechos fundamentales directamente relacionados con la participación política, como los derechos al voto activo y al voto pasivo.

En decisiones posteriores, esta Suprema Corte ha seguido desarrollando el criterio anterior sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. En este sentido, al volver a abordar este tema en la sentencia que resolvió el **amparo en revisión 1043/2007**,⁹ el Pleno explicó que lo que determina la improcedencia del juicio de amparo es “*el contenido material de la norma, acto o resolución lo que determinará la improcedencia del juicio de garantías, esto es, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos*” pues en estos supuestos la norma, acto o resolución están sujetas al control constitucional previsto por la propia Ley Suprema, esto es, la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral en el caso de actos o resoluciones” (énfasis añadido); criterio que posteriormente se recogió en la tesis aislada de rubro **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.”**¹⁰

De acuerdo con lo anterior, 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

⁹ Aprobado el 11 de marzo de 2008, Pleno, Ministro Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

¹⁰ Novena Época, Registro: 168997, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LX/2008, Página: 5.

cuya vulneración se aduce debe ser alguno de los considerados como *derechos políticos*. Así, dicho criterio hace referencia tanto al *contenido* del actor reclamado como al tipo derecho que debe ser utilizado como *parámetro de control constitucional*. Ahora bien, como se argumenta a continuación, a pesar de que algunos de los artículos constitucionales que la quejosa estima vulnerados se modificaron con motivo de una reforma en materia “político-electoral”,¹¹ esto no implica que en el caso concreto se haya actualizado la casual de improcedencia que invoca el Juez de Distrito.

En primer lugar, ni el párrafo octavo del artículo 134 constitucional ni el artículo tercero transitorio del decreto de 10 de febrero de 2014 versan sobre temas propios de la *materia electoral*, tales como la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación; normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral o normas relacionadas con el proceso electoral. Al respecto, conviene recordar el contenido de ambas porciones normativas de la Constitución:

Artículo 134. [...]

[...]

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.

[...]

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

¹¹ Dicha reforma versó sobre el Sistema Nacional Electoral, el Instituto Nacional Electoral, los organismos públicos locales en materia electoral, las candidaturas independientes, la reelección de legisladores y ayuntamientos, la integración de los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los delitos electorales, entre otros. Por otra parte, se creó la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Estatales, se abordaron asuntos relacionados con el cambio de toma de posesión y del informe presidencial, la posibilidad de formar gobiernos de coalición y de restringir o suspender garantías, también hubo reformas al sistema nacional de planeación y a la evaluación de la política social.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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.**

Como puede observarse, la porción del artículo 134 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. En este sentido, la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que en estricto sentido esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los “proceso electorales”, sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento.

Aunque a nadie escapa que la comunicación social es una materia que puede llegar a tener incidencia en cuestiones electorales —aspecto que tomó en consideración el Constituyente Permanente al establecer dicha regulación—, es evidente que ésta *trasciende* el ámbito electoral. Esto se aprecia claramente en lo dispuesto por artículo tercero transitorio constitucional del decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, que establece la obligación de que la ley que debe expedir el Congreso de la Unión en materia de comunicación social cumpla con los principios constitucionales que rigen el ejercicio del gasto público previstos expresamente en el primer párrafo del artículo 134 constitucional. Al respecto, conviene recordar que dicho artículo constitucional establece que “[l]os recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Ciudad de México, se administrarán con *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez* para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (énfasis añadido).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, si en la demanda de amparo la quejosa reclamó la inconstitucionalidad de 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 de la constitución del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, esta Suprema Corte entiende que el contenido del acto reclamado no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito.

En segundo lugar, esta Primera Sala considera que tampoco se actualiza el segundo de los elementos del criterio de improcedencia del juicio de amparo, toda vez que la quejosa en ningún momento sostuvo que el acto cuya inconstitucionalidad reclamó —la omisión de expedir la ley a la que se hace referencia en el citado artículo tercero transitorio— hubiera afectado sus derechos políticos. Como puede apreciarse con toda claridad de la demanda de amparo, la asociación civil **Artículo 19** sostuvo que la omisión legislativa en cuestión violaba su derecho a la libertad de expresión. Como lo ha reconocido esta Suprema Corte en casos anteriores, una violación a este derecho fundamental en ningún caso puede actualizar la causal de improcedencia relacionada con la materia electoral.

II. La procedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas

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 de Distrito 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, la recurrente alega que dicha interpretación del principio de relatividad es errónea y que el amparo sí procede contra omisiones legislativas. Por las razones que se exponen a continuación, esta Primera Sala estima que este agravio también es **fundado**.

1. Las omisiones como actos de autoridad

En primer lugar, es importante señalar que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.¹² En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de *actos positivos*, sino también a través de *actos negativos* u omisiones. En este orden de ideas, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones *administrativas*, omisiones *judiciales* y omisiones *legislativas*.

Al respecto, es importante aclarar que aunque en el caso concreto se estudia una *omisión legislativa* atribuida al Congreso de la Unión, lo cierto

¹² Nino, Carlos S. “¿Da lo mismo omitir que actuar? (Acerca del valor moral de los delitos por omisión)”, en Gustavo Maurino (ed.), *Fundamentos de derecho penal*, Buenos Aires, Gedisa, 2008, pp. 210 a 213.

es que otras autoridades también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales. Sin embargo, en el resto de la sentencia sólo se hará referencia a las omisiones legislativas atribuidas al Poder Legislativo, en tanto se trata del supuesto en estudio.

Ahora bien, para poder establecer un criterio sobre este tema, esta Primera Sala estima necesario clarificar qué es una “omisión legislativa”. En este sentido, hay que tener en cuenta como punto de partida la manera en que esta Suprema Corte ha entendido dicho concepto cuando se ha analizado la constitucionalidad de este tipo de actos en otras vías procesales, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, al resolver **la controversia constitucional 14/2005**,¹³ el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*.¹⁴ Las primeras se presentan cuando “[el órgano legislativo] simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia”. En cambio, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando “el órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.”

En esta línea, en dicho precedente también se distinguió entre omisiones legislativas de *ejercicio potestativo* y de *ejercicio obligatorio*, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad

¹³ Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ Sobre la distinción entre omisiones legislativas en absolutas y relativas, véase también Díaz Revorio, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 61, 2001, pp. 83-85; y Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, t. I, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 596-602.

discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones, podrían distinguirse *cuatro tipos* distintos de omisiones legislativas: **(a)** absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; **(b)** relativas en competencias de ejercicio obligatorio; **(c)** absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y **(d)** relativas en competencias de ejercicio potestativo;¹⁵ clasificación recogida en la tesis jurisprudencial de rubro “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”

Por otra parte, no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas. Existe una *laguna normativa* cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una normas preexistente del sistema jurídico.¹⁶ En cambio, como ya se señaló, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución.¹⁷ Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el

¹⁵ Ver tesis P./J. 11/2006, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527, de rubro y texto: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

¹⁶ Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 141-146.

¹⁷ En un sentido similar, Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 97.

supuesto que se les presenta),¹⁸ una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

2. Las omisiones legislativas como actos reclamados

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una *omisión legislativa propiamente dicha* 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. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.

Ahora bien, en el caso concreto la quejosa sostuvo en la demanda de amparo que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece el deber a cargo del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamentara el artículo 134 constitucional en un determinado tiempo, obligación que se ha *incumplido totalmente* puesto que no se ha aprobado dicha legislación y el plazo previsto en el artículo transitorio para ese efecto ha fenecido. En este sentido, de acuerdo a la clasificación de las omisiones legislativas antes referida, en este caso debe analizarse si el juicio de amparo es procedente contra *una omisión legislativa absoluta*. De esta manera, el criterio de procedencia que esta Suprema Corte debe clarificar en la presente sentencia se circunscribe a ese tipo de omisiones. Esta precisión es importante porque dependiendo del tipo de omisión legislativa que se señale como acto reclamado en la

¹⁸ Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

demanda de amparo podría variar tanto la procedencia del juicio amparo como los efectos de una eventual concesión.

Al respecto, hay que tener en cuenta que mientras la jurisprudencia de los tribunales federales tradicionalmente no ha tenido problema en reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando el acto reclamado consiste en una omisión de autoridades administrativas o judiciales,¹⁹ históricamente también ha existido una postura reticente de esta Suprema Corte a reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan omisiones legislativas.²⁰ Sin embargo, después de la reforma constitucional en materia de amparo de 10 de junio de 2011, la fracción I del artículo 103 constitucional establece con toda claridad que los tribunales de la

¹⁹ En efecto, incluso el artículo 80 de la Ley de Amparo abrogada disponía: “La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. (énfasis añadido).”

En este sentido ver la jurisprudencia, Segunda Sala, séptima época, volumen 60, tercera parte, registro 238592, de rubro y texto: “**ACTO RECLAMADO NEGATIVO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE COMPROBAR QUE CUMPLIO LOS REQUISITOS QUE SE LE RECLAMAN.** Advirtiéndose que los actos reclamados consisten en omisiones o hechos negativos de las autoridades responsables, debe entenderse que la carga de la prueba de esas omisiones o de los hechos negativos, no corresponde a la parte quejosa, sino que es a las responsables a las que toca demostrar que no incurrieron en ellos.”; así como la tesis aislada, Segunda Sala, séptima época, volumen 151-156, tercera parte, registro 237687, de rubro y texto: “**EFFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Amparo y en la tesis de jurisprudencia número 174, publicada en la página 297 de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, con el texto siguiente: “SENTENCIAS DE AMPARO. El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven”; y en virtud de que el juicio de garantías debe tener siempre una finalidad práctica y no ser medio para realizar una actividad meramente especulativa, para la procedencia del mismo es menester que la sentencia que en él se dicte, en el supuesto de que sea favorable a la parte quejosa, pueda producir la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o cuando sea de carácter negativo (o constituya una abstención) se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

²⁰ Por todos, véanse la tesis aislada P. CLXVIII/97, Pleno, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, página 180, registro 197222, de rubro: “**LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**” y la tesis jurisprudencial P./J. 134/2008, Pleno, novena época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 43, registro 168633, de rubro: “**ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**”.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Federación conocerán de toda controversia que se suscite por “normas generales, actos u *omisiones* de la autoridad que violen los derechos humanos” (énfasis añadido). En sentido similar, la fracción II del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo establece que el amparo indirecto procede contra “actos u *omisiones* que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”.

De acuerdo con la doctrina especializada, al hablar “genéricamente de omisiones” la nueva redacción del artículo 103 constitucional permite abrir una discusión que parecía cancelada a la luz de la anterior redacción de este precepto constitucional y la derogada Ley de Amparo.²¹ 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.²²

Esta Suprema Corte entiende que el juicio de amparo indirecto efectivamente resulta procedente en contra de omisiones legislativas. En primer lugar, como se señaló anteriormente, 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

²¹ Al respecto, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2014, pp. 35-37.

²² Por lo demás, esta Primera Sala no desconoce que recientemente la Segunda Sala ha adoptado la postura en el sentido de que el juicio de amparo resulta improcedente, criterio que ha sido recogido en la tesis aislada, Segunda Sala, décima época, libro XVII, tomo 2, febrero de 2013, página 1164, registro 2002843, de rubro: “**OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

la posibilidad de promover juicio de amparo contra “normas generales”, entre las cuales indiscutiblemente se encuentran las leyes.²³

De esta manera, si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador; esta Primera Sala considera que puede sostenerse que desde el punto de vista constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.

Esta misma conclusión interpretativa puede confirmarse si se analiza el marco legal que rige el juicio de amparo. En efecto, la fracción II del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo señala que procede el amparo indirecto “[c]ontra actos u *omisiones* que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”. En este sentido, es evidente que las omisiones legislativas son actos que *no son* atribuibles a los órganos jurisdiccionales que ahí se describen. De ahí que sea posible sostener válidamente que a través del juicio de amparo indirecto pueden combatirse como actos de autoridad omisiones atribuibles directamente al Poder Legislativo.

No pasa inadvertido que la fracción VII del artículo 107 constitucional no establece expresamente la procedencia del amparo indirecto en contra de omisiones legislativas. En efecto, dicho artículo dispone que “[e]l amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra

²³ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...].

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, **contra normas generales** o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito [...]. (énfasis añadido)

actos u *omisiones de autoridad administrativa*, se interpondrá ante el Juez de Distrito” (énfasis añadido). Con todo, el hecho de que no se prevea expresamente la procedencia del amparo contra omisiones legislativas en dicha fracción no significa que el amparo sea improcedente en estos casos. De conformidad con lo antes expuesto, esta Primera Sala entiende que en este caso la procedencia del juicio de amparo puede derivarse de una interpretación sistemática de las fracciones I y VII de los artículos 103 y 107 constitucional, respectivamente, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo.

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 sólo 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. El principio de relatividad de las sentencias de amparo

En primer término, esta Primera Sala 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, como ya se explicó, antes de dicha reforma constitucional existía una posición muy consolidada en la doctrina de esta Suprema Corte en el sentido de que el juicio amparo era improcedente cuando se impugnaban omisiones legislativas. En este sentido, la causal de improcedencia en cuestión fue resultado de una construcción jurisprudencial que tenía como

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

punto de partida la interpretación de los alcances del principio de relatividad de las sentencias de amparo.

En efecto, al resolver el **amparo en revisión 961/1997**,²⁴ el Pleno de esta Suprema Corte estableció jurisprudencialmente la causal de improcedencia invocada por el Juez de Distrito en la sentencia que ahora se revisa. En dicho precedente se señaló, con toda claridad, que respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar una existente es improcedente el juicio de amparo “en virtud de que, según el *principio de relatividad* que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar *efectos generales* a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado”. (énfasis añadido)

De esta manera, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que el juicio de amparo no procedía contra omisiones legislativas porque una eventual concesión supondría una vulneración al principio de relatividad; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis de rubro “**LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA**

²⁴ Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”.²⁵ Por lo demás, este criterio fue reiterado en otros asuntos, dando lugar a tesis con un contenido muy similar: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”;**²⁶ e **“ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)”.**²⁷

No obstante, como se adelantó, esta Primera Sala entiende que la nueva configuración constitucional del juicio de amparo —resultado de la reforma de 11 de junio de 2011— claramente *amplió el espectro de protección* de dicho mecanismo procesal, de tal manera 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 Primera Sala ha reconocido la necesidad de *reinterpretar* el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de *todos los derechos fundamentales*.

²⁵ Tesis aislada P. CLXVIII/97, Pleno, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, página 180, registro 197222.

²⁶ Tesis aislada P. LXXX/99, Pleno, novena época, tomo X, noviembre de 1999, página 40, registro 192864.

²⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 134/2008, Pleno, novena época, Pleno, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 43, registro 168633.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema 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*.

En efecto, en la sentencia del **amparo en revisión 323/2014**,²⁸ un caso en el que se discutía la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones de la autoridad que afectaban el derecho a la educación, esta Primera Sala sostuvo que “partir de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once, *tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones*, por lo que a partir de dicho momento es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo y los efectos en su concesión”, de tal manera que “la aceptación de interés legítimo genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, *aun cuando estos salgan de la esfera individual de la quejosa, por lo que no resultaría exacto invocar la relatividad de las sentencias en este aspecto*” (énfasis añadido).

Con esta misma lógica, esta Suprema Corte ha estudiado otros casos —y en algunos de ellos se han concedido amparos— en los que el

²⁸ Sentencia de 11 de marzo de 2015, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

planteamiento realizado por el quejoso implicaba que se podía beneficiar terceros ajenos al juicio con una sentencia estimatoria. Así, por ejemplo, al resolver el **amparo en revisión 566/2015**,²⁹ esta Primera Sala estimó procedente un caso en el que los quejosos combatían la omisión de terminar un complejo cultural en la ciudad de Tepic, Nayarit, cuya eventual construcción hubiera beneficiado a todos los habitantes del lugar y no sólo a los quejosos. En la misma línea, en el **amparo en revisión 631/2012**,³⁰ esta Suprema Corte concedió el amparo a un grupo de personas que se ostentaban como autoridades tradicionales de la tribu Yaqui del pueblo de Vícam, Sonora, para que se les garantizara el derecho de audiencia y fueran escuchados en relación con la operación de un acueducto que podía afectar el derecho al agua de la comunidad.

Fuera del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la Primera Sala ha resuelto juicios de amparos sobre acciones colectivas —**amparos directos 14/2009**,³¹ **48/2014**,³² **49/2014**³³ y **13/2016**³⁴— a través de los cuales se ha beneficiado con la concesión del amparo a terceros

²⁹ Sentencia de 15 de febrero de 2017, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁰ Sentencia de 8 de mayo de 2013, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva el derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (quien se reserva el derecho a formular voto concurrente) y Presidente y Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³¹ Sentencia de 26 de mayo de 2010, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

³² Sentencia de 28 de junio de 2017, resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

³³ Sentencia de 28 de junio de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

³⁴ Sentencia de 21 de julio de 2017, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

ajenos al juicio. Ello es así porque las acciones colectivas por sí mismas buscan beneficiar a terceros cuando se afecten intereses colectivos y difusos. De esta manera, si la Primera Sala hubiera mantenido una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que éste impide que se pueda beneficiar a personas ajenas al juicio, tendría que haber sobreesido esos amparos.

En un sentido similar, al resolver el **amparo en revisión 378/2014**,³⁵ la Segunda Sala de esta Suprema Corte ordenó en la sentencia de amparo que la autoridad responsable considerara remodelar el servicio hospitalario o construir un nuevo pabellón donde pudieran ser tratados los pacientes con VIH/Sida, de tal manera que con dicha concesión se benefició a todos los pacientes —presentes y futuros— del hospital en cuestión y no sólo a los quejosos.

Ahora bien, evidentemente las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad. La fracción II del artículo 107 constitucional dispone con toda claridad que “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, *limitándose a ampararlos y protegerlos*, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda”.³⁶ Lo que significa que no hay ninguna duda que el principio en cuestión sigue vigente y debe ser observado por los jueces de amparo.

³⁵ Sentencia de 15 de octubre de 2014, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Luis María Aguilar Morales. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. Estuvo ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

³⁶ Dicho principio está recogido en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece que “[l]as sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda”.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Con todo, esta Suprema Corte reitera que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional 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. En este orden de ideas, esta Primera Sala 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 sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, *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. Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas

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,³⁷ los órganos de gobierno sólo 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),³⁸ 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.

No obstante, esta Primera Sala estima que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta. En un Estado constitucional de derecho *todas las autoridades* deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva —aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo—, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.³⁹

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

³⁷ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar

³⁸ Dicha colaboración se desprende con toda claridad de los artículos 71, 72 y 73 constitucionales.

³⁹ En un sentido similar Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Miguel Carbonell (ed.), *En busca de las normas ausentes*, 2ª ed, UNAM/IIJ, 2007, pp. 66.

una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al respecto, esta Primera Sala 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.⁴⁰

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. Lo anterior es especialmente relevante si tomamos en consideración que en muchos aspectos la nuestra es una “Constitución de detalle”,⁴¹ que contiene disposiciones altamente específicas y, por lo tanto, no es infrecuente que en nuestro texto constitucional se establezcan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias —tal como sucede en este caso—, los cuales reducen considerablemente el margen de discreción legislativa, de tal manera que en esos supuestos no resulta potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación. 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.

Así, cuando exista un mandato constitucional dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las

⁴⁰ En este sentido, véase Bazán, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”, en Miguel Carbonell, *op. cit.*, pp. 99-100.

⁴¹ Sobre las Constituciones de detalle, véase Ferres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 77-129.

omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

En este orden de ideas, es importante señalar que en la justicia constitucional comparada existen ejemplos de acciones similares al juicio de amparo que también han sido utilizadas para controlar la constitucionalidad de omisiones legislativas. En esta línea, por ejemplo, los Tribunales Constitucionales de España⁴² y Alemania⁴³ han dictado sentencias en las que han declarado la inconstitucionalidad de omisiones legislativas por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en sus respectivas constituciones. Asimismo, las Constituciones de Portugal⁴⁴ y Brasil⁴⁵ contemplan acciones que permiten expresamente que los tribunales remedien una omisión legislativa cuando ésta resulte en la inexigibilidad de una disposición constitucional concreta.⁴⁶

Por lo demás, en el caso mexicano el control de constitucionalidad de omisiones legislativas es algo que esta Suprema Corte ya ha realizado con anterioridad en vías procesales distintas al juicio de amparo. En este sentido, este Alto Tribunal ha obligado al Poder Legislativo a actuar para reparar una omisión legislativa en varios asuntos. Así, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 88/2010,**⁴⁷ **74/2011,**⁴⁸ **79/2013**⁴⁹ y

⁴² STC 15/1982 de 23 de abril (fundamento jurídico 8); STC 24/1982 de 13 de mayo (fundamento jurídico 3º); STC 74/1982 de 7 de diciembre (fundamento jurídico 4); STC 98/1985 de 29 de julio (fundamento jurídico 3º); y STC 31/1994 de 31 de enero (fundamento jurídico 7).

⁴³ BVerfGE 25,167.

⁴⁴ Artículo 283, punto 1, de la Constitución de la República Portuguesa; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 474/2002 de 19 de noviembre; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 182/1989 de 1 de febrero de 1989; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No 36/1990 de 14 de febrero de 1990; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 424/2001 de 9 de octubre de 2001.

⁴⁵ Artículo 103, párrafo 2, de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão No. 1.458-7-DF..

⁴⁶ En esos países además existe el *mandado de injunção* mediante el cual se pueden impugnar omisiones legislativas en casos donde se desprotejan derechos y garantías personales.

⁴⁷ Sentencia de 14 de junio de 2012. Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

⁴⁸ Sentencia de 22 de octubre de 2013. Ministra Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁴⁹ Sentencia de 1º de abril de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

38/2014,⁵⁰ el Pleno determinó que los Poderes Legislativos de distintas entidades federativas debían legislar para subsanar las omisiones en las que habían incurrido, estableciendo además un plazo en el que debían hacerlo.

V. El interés legítimo de la quejosa

Aunque el interés legítimo de la quejosa 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 Primera Sala analizará en este apartado si efectivamente la quejosa cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo.

Al resolver el **amparo en revisión 366/2012**,⁵¹ esta Primera Sala sostuvo que “el interés legítimo puede definirse como aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso”, en el entendido de que “dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra”.

Posteriormente, el Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la **contradicción de tesis 111/2013**,⁵² en la que señaló que el interés legítimo supone “una legitimación intermedia entre

⁵⁰ Sentencia de 24 de septiembre de 2015. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵¹ Sentencia de 5 de septiembre de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵² Sentencia de 5 de junio de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción”, de tal manera que “el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico”.

Una vez establecido que el interés legítimo exige la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, que no necesariamente debe ser patrimonial, en ese mismo precedente el Pleno de este Alto Tribunal precisó que dicha afectación requería además “ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse”.⁵³

⁵³ En este sentido, el Pleno de esta Suprema Corte estableció que las notas distintivas del interés legítimo son las siguientes: implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso; el vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante; consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción; la concesión del amparo, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse; debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida; Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio; la situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial; Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés; finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En ese orden de ideas, esta Primera Sala ha ido desarrollando la doctrina sobre el interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos en los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos. En esta línea, en el **amparo en revisión 152/2013**,⁵⁴ esta Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgadores de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinatario directo, tomando en consideración para ello la *especial situación* de aquéllos frente al ordenamiento.

Así, en dicho precedente se señaló que “para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma”, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere “una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley”; doctrina que posteriormente fue reiterada por esta Primera Sala en el **amparo en revisión 216/2014**.⁵⁵

requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

⁵⁴ Sentencia de 23 de abril de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular.

⁵⁵ Sentencia de 5 de noviembre de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidente de esta Primera Sala; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Por otra parte, en relación con el tema que se analiza, es importante recordar lo sostenido por esta Primera Sala en el **amparo en revisión 323/2014**.⁵⁶ En este asunto se señaló que la asociación civil quejosa acreditó encontrarse en una *especial situación* frente al ordenamiento para combatir la omisión de diversas autoridades federales de cumplir sus facultades de promover ante las instancias competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como las acciones resarcitorias de daños en contra de funcionarios públicos federales y de las entidades federativas por las irregularidades en el manejo, destino y aplicación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), toda vez que “su objeto social se encuentra encaminado a realizar actos tendientes a estudiar la adecuada prestación de los servicios, públicos; así como evaluar, analizar, dictaminar [...] el ejercicio eficiente del gasto público educativo.” Con dicha argumentación esta Primera Sala consideró se actualizaba la existencia de un vínculo entre la quejosa y el derecho cuestionado en dicho precedente y, en consecuencia, aquella contaba con interés legítimo.

Finalmente, en el **amparo en revisión 566/2015**,⁵⁷ la Primera Sala retomó la doctrina antes expuesta para sostener que en el caso concreto que varios artistas y promotores de la cultura que reclamaban la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes” de Tepic, Nayarit, tenían interés legítimo para acudir al juicio de amparo. En dicho asunto se determinó que los quejosos demostraron su situación especial frente al

⁵⁶ Sentencia de 11 de marzo de 2015, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

⁵⁷ Sentencia de 15 de febrero de 2017, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

orden jurídico, al mostrar su interés en actividades culturales y acreditar que las realizaban en la ciudad de Tepic.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere lo siguiente: **(i)** que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** 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; **(iii)** 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; **(iv)** que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y **(v)** que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa la quejosa señala que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, tal como lo ordena el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, viola su derecho a la libertad de expresión. En este orden de ideas, la quejosa 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 la quejosa, 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.

En primer lugar, esta Primera Sala advierte como hecho notorio que la asociación **Artículo 19** constituye el *capítulo mexicano* de una organización internacional del mismo nombre (Article 19) con sede central en Londres, fundada en 1987 con el propósito de defender el derecho a la libertad de

expresión en el mundo, y que actualmente cuenta con oficinas en todos los continentes y con asociaciones debidamente constituidas y registradas en países como Reino Unido, Bangladesh, Brasil, Kenia, Senegal, Túnez, Estados Unidos y México.⁵⁸

De la revisión de sus estatutos, esta Primera Sala advierte que efectivamente la asociación **Artículo 19** 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.⁵⁹

En este sentido, en nuestro país la quejosa ha brindado su apoyo a numerosas personas que defendían su derecho a expresarse libremente, como son los casos de Sanjuana Martínez, Karla Silva, Ruben Espinoza, Lydia Cacho, Edwin Canché y Pedro Canché, entre otros. En esta misma línea, la asociación civil **Artículo 19** también colaboró en el litigio de los **amparos en revisión 477/2014**,⁶⁰ **482/2014**⁶¹ y **492/2014**⁶² resueltos por

⁵⁸ <https://www.article19.org/pages/en/who-we-are.html>

⁵⁹ Cuaderno de amparo indirecto ***** , fojas 108 y 109.

⁶⁰ Sentencia de 30 de septiembre de 2015, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por los Señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservan el derecho de formular voto particular.

⁶¹ Sentencia de 9 de septiembre de 2015, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

esta Primera Sala, en los que se estableció la inconstitucionalidad de tipos penales que violaban la libertad de expresión. Además, la quejosa ha documentado la violencia para censurar a los medios de comunicación, en lo que cobra especial relevancia su intervención en la investigación que reveló el gobierno mexicano podría estar usando el software *Pegasus* —una tecnología especial para realizar intervenciones de aparatos telefónicos y comunicaciones— para espiar a periodistas y defensores de derechos humanos.

Finalmente, en materia de publicidad oficial, la asociación quejosa (junto con la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación) han presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país, entre los que destacan los siguientes: “Informe Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial”; “Boletín Libertad de expresión en venta: Informe sobre el gasto de publicidad oficial”; y “Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto”.⁶³

Así, para esta Suprema Corte resulta evidente que la principal actividad de la asociación **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.

⁶² Sentencia de 20 de mayo de 2015, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

⁶³ Publicados entre el 14 de mayo de 2014 y el 6 de abril de 2017. Consultables en <https://articulo19.org/category/publicaciones/>.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto esta Primera Sala 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.

Al respecto, vale la pena recordar que en sentido similar, al resolver el **amparo en revisión 323/2014**,⁶⁴ esta Primera Sala señaló que a una asociación civil cuyo objeto consistía en investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación, tenía interés legítimo para impugnar la omisión de diversas autoridades de cumplir con sus facultades en la materia, ya que dichas omisiones afectaban la capacidad de esa sociedad de cumplir con su objeto social. En el mismo sentido, en el **amparo en revisión 566/2015**,⁶⁵ esta Suprema Corte sostuvo que artistas y promotores de la cultura tenían interés legítimo para reclamar la omisión de culminar un proyecto cultural en Tepic, al considerar que las omisiones afectaban su capacidad de realizar sus labores artísticas y de promoción de la cultura.

No pasa inadvertido que al resolver el **amparo en revisión 366/2012**,⁶⁶ un asunto en el que se impugnó la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley de Amparo, esta Primera Sala sostuvo que el quejoso no

⁶⁴ Sentencia de 11 de marzo de 2015, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

⁶⁵ Sentencia de 15 de febrero de 2017, resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶⁶ Sentencia de 5 de septiembre de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

tenía interés legítimo para promover el juicio de amparo. Con todo, lo que explica esa decisión es que en ese caso concreto el quejoso no acreditó su especial situación frente al orden jurídico, lo que no sucede en este asunto, dado que el requisito en cuestión ha quedado satisfecho de acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores.

VI. Autoridades responsables en una omisión legislativa

Finalmente, esta Primera Sala advierte que los quejosos señalaron a las Cámaras del Congreso de la Unión 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.

Al respecto, la fracción I del artículo 89 constitucional señala como facultad y obligación del Presidente “[p]romulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”⁶⁷ De esta manera, resulta evidente que tanto la participación del Presidente como la del Secretario de Gobernación en el proceso legislativo sólo se requiere cuando ya existe una ley aprobada por el Congreso de la Unión, que es precisamente la omisión que se reclama en el presente asunto.

De esta manera, al haber resultado **fundados** los agravios planteados en el recurso de revisión, y al no advertirse oficiosamente alguna otra causal

⁶⁷ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
[...]

que pudiera hacer improcedente el juicio de amparo, en términos de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede a realizar el estudio de los conceptos de violación.

SEXTO. Estudio de fondo. Una vez levantado el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, corresponde ocuparse de los argumentos de fondo planteados en la demanda de amparo. En la línea de lo expuesto en el considerando anterior, esta Suprema Corte estima pertinente destacar desde un principio que para poder conceder el amparo contra una omisión legislativa se deben acreditar centralmente dos cuestiones: **(i)** que existe una omisión legislativa propiamente dicha, es decir, que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y **(ii)** adicionalmente, también debe mostrarse que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales del quejoso.⁶⁸ Así, esta Primera Sala procederá a analizar si en el caso se cumplen esos extremos, esto es, si efectivamente el legislador incurrió en una omisión legislativa que vulnere la libertad de expresión de la quejosa.

I. Existencia de una omisión legislativa propiamente dicha

En primer lugar, es necesario recordar lo que disponen el párrafo octavo del artículo 134 constitucional y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, que son las disposiciones que invoca el quejoso para sustentar su argumento de que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa. Los artículos en cuestión disponen literalmente lo siguiente:

⁶⁸ Dado que el juicio de amparo es un juicio de protección de derechos por fundamentales, necesariamente se debe violar algún derecho fundamental para que proceda. En este sentido, la fracción I del artículo 103 constitucional establece que los tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite por “omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos”.

Artículo 134. [...]

[...]

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.

[...]

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 este orden de ideas, es importante destacar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2002** y su acumulada **34/2002**,⁶⁹ sostuvo en relación con la Constitución del Estado de Veracruz que “una disposición transitoria, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común”. En este sentido, corrobora este criterio el hecho de que en varios asuntos —entre los que destacan el **amparo directo en revisión 1250/2012**⁷⁰ y la **acción de inconstitucionalidad 99/2016**⁷¹— el Pleno de Suprema Corte ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos transitorios de la Constitución.

Ahora bien, como puede observarse, no hay duda alguna de que el artículo transitorio de la Constitución antes transcrito ordena al Congreso de la Unión expedir una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional antes de que terminara el segundo periodo de sesiones

⁶⁹ Sentencia de 18 de febrero de 2003. Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

⁷⁰ Sentencia de 14 de enero de 2013. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁷¹ Sentencia de 27 de junio de 2017. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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 Primera Sala advierte que diversas fuerzas políticas han presentado en ambas cámaras del Congreso de la Unión 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,⁷² ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada por alguna comisión ni se ha discutido en el Pleno de alguna de las cámaras.

Así, de todo lo anterior se desprende que dado que la Constitución le impuso al Congreso de la Unión 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 la quejosa en este punto: nos encontramos frente una omisión legislativa absoluta atribuible a las dos cámaras del Congreso de la Unión.

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

Como se señaló en los antecedentes de la presente sentencia, en la demanda de amparo la quejosa sostuvo 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

⁷² En este sentido, es posible identificar al menos cuatro iniciativas: **(i)** Iniciativa de Ley que regula la publicidad del Estado, a cargo de la Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín, del grupo Parlamentario de Morena; **(ii)** Iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Propaganda Gubernamental y Comunicación Social, a cargo de la diputada Isaura Ivanova Pool Pech y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, que se encuentra en la Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4491-VI, de fecha 17 de marzo de 2016; **(iii)** Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de Propaganda Gubernamental, presentada por Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática; y **(iv)** Iniciativa que expide la Ley General de Propaganda Gubernamental, Reglamentaria de los Artículos 6o. y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, de fecha 11 de marzo de 2014.

repartición de la publicidad oficial y genera censura a los medios de comunicación y periodistas críticos. Esta Primera Sala considera que el argumento de la quejosa es **fundado**. Para justificar esta decisión, en lo que resta de la sentencia se desarrollarán los siguientes temas: **(1)** la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática; **(2)** el papel de los medios de comunicación como actores fundamentales para un pleno ejercicio de la libertad de expresión; y **(3)** la manera en la que el gasto arbitrario de la comunicación social puede ser utilizado como una restricción indirecta de la libertad expresión y el análisis de la omisión reclamada a la luz de la doctrina de esta Suprema Corte sobre la libertad de expresión.

1. La libertad de expresión en una sociedad democrática

En primer lugar, es necesario recordar que el derecho a la libertad de expresión se encuentra protegido en los artículos 6 y 7 constitucionales,⁷³ así como en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷⁴ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁷⁵

⁷³ **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, 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.

[...].

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.

[...].

⁷⁴ **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 [...].

⁷⁵ **Artículo 19.**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

En la doctrina constitucional sobre este derecho, esta Suprema Corte ha hecho un especial énfasis en mostrar que la libertad de expresión constituye una *precondición* de la vida democrática. De esta manera, la conexión entre la libertad de expresión y la democracia ha sido destacada en numerosos precedentes.

En efecto, al resolver el **amparo en revisión 91/2004**,⁷⁶ esta Primera Sala explicó que la conexión entre la libertad de expresión y la democracia justifica que se proteja de “manera especialmente clara y enérgica el derecho del individuo a expresar sus ideas *en materia política*, y que otro tipo de discursos expresivos [...] estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa”.

En esta misma línea, en el **amparo directo en revisión 2044/2008**,⁷⁷ esta Primera Sala recordó que “[t]ener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas [...] es imprescindible no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento funcional que determina *la calidad de la vida democrática* en un país” (énfasis añadido).

2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...].

⁷⁶ Sentencia de 20 de octubre de 2004, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁷⁷ Sentencia de 17 de junio de 2009, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio A. Valls Hernández.

Así, en dicho precedente se explicó que “si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis aislada de rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**”.⁷⁸

Lo anteriormente expuesto sirve para entender que la libertad de expresión tiene una *dimensión individual*, relacionada centralmente con la autonomía de las personas.⁷⁹ Como señala la doctrina especializada, “la elección y materialización de un plan de vida requiere la mayor amplitud informativa posible, el uso de instrumentos de comunicación para coordinar actividades y planes individuales, y la mayor variedad posible de expresión de ideas, actitudes estéticas, inclinaciones religiosas, etcétera”.⁸⁰ 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

⁷⁸ Novena Época, Registro: 165760, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXV/2009, Página: 287.

⁷⁹ Sobre la manera en la que la autonomía personal se vincula con la dimensión individual los derechos fundamentales, véase Möller, Kai, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 33-41.

⁸⁰ Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 262.

autorrealización individual, sino más bien como una forma de promover fines políticos más amplios, como el enriquecimiento del debate colectivo.⁸¹

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. 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”.⁸² 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.

En relación con lo anterior, la jurisprudencia interamericana más temprana destacó la “dimensión individual” y la “dimensión colectiva” de la libertad de expresión. En la **Opinión Consultiva 5/85**,⁸³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que desde el punto de vista individual, la libertad de expresión comporta la exigencia de que “nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo”, de tal

⁸¹ Fiss, Owen, *La libertad de expresión y la estructura social*, México, Fontamara, 1997, p. 50.

⁸² *Ibíd.*, pp. 262-263.

⁸³ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

manera que “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” (párrafos 30 y 31).

Respecto de la dimensión colectiva, el tribunal internacional sostuvo que la libertad de expresión también comporta un derecho de toda la sociedad a “recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (párrafo 30), toda vez que se trata de “un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”, que “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” (párrafos 30 y 31).

Estas consideraciones están en estrecha conexión con el conocido *dictum* de la Corte Interamericana, también recogido en la citada **Opinión Consultiva 5/85**, en el que enfáticamente señaló que “[l]a libertad de expresión es una *piedra angular* en la existencia misma de una sociedad democrática”, no sólo porque es indispensable para “la formación de la opinión pública”, sino también porque es *condición necesaria* para que los actores sociales, como “los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente”, en el entendido de que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (énfasis añadido, párrafo 70).

Por lo demás, es evidente que estas dimensiones de la libertad de expresión tienen una estrecha vinculación, sin que pueda afirmarse que una tenga prioridad sobre la otra. Al respecto, en la citada opinión consultiva, la Corte Interamericana aclaró 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 especiales" (párrafo 30). Lo que significa que una vulneración a la libertad de expresión en su vertiente individual puede suponer una trasgresión a la vertiente colectiva y viceversa.

En otros casos, la Corte Interamericana desarrolló varios aspectos de su doctrina vinculada con ambas vertientes de la libertad de expresión. En **Olmedo Bustos y otros vs. Chile**,⁸⁴ explicó que ambas dimensiones de la libertad de expresión "poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención" (párrafo 67). Posteriormente, en la sentencia del caso **Ivcher Bronstein vs. Perú**,⁸⁵ la Corte Interamericana reiteró esa misma doctrina y señaló que "[l]a importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones" (párrafo 149).

En sentido similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo en **Lingens vs. Austria**, que "la libertad de expresión proporciona a la opinión pública uno de los mejores medios para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos", de ahí que haya destacado que el "debate político está en el núcleo del concepto de una sociedad democrática".⁸⁶ En la misma línea, en la sentencia del caso **Rekvényi vs.**

⁸⁴ Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

⁸⁵ Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 4 de septiembre de 2001. Serie C No. 84.

⁸⁶ Caso Lingens vs Austria, sentencia del 8 de julio de 1986, Serie A, Nº 103.

Hungría,⁸⁷ dicho tribunal señaló que “la libertad de expresión constituye uno de los cimientos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y la realización personal de los individuos” (párrafo 42).

Esta especial vinculación entre libertad de expresión y democracia justifica que esta Suprema Corte haya asumido la idea de que aquella guarda una *posición preferencial* en nuestro ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, en el **amparo directo 28/2010**,⁸⁸ esta Primera Sala señaló que “[e]n una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una *posición preferencial*”, toda vez que “es un derecho funcionalmente central en un Estado constitucional y tiene una doble faceta: por un lado, asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, goza de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis de rubro “**LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA**”.⁸⁹

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema 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. En palabras del Tribunal Constitucional

⁸⁷ Rekvényi vs Hungary, sentencia de 20 de mayo de 1999. No 25390/94.

⁸⁸ Sentencia de 23 de noviembre de 2011, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quien formula voto particular. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente.

⁸⁹ Décima Época, Registro: 2000106, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.), Página: 2914.

español, la libertad de expresión supone “el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático”.⁹⁰

2. La libertad de expresión y los medios de comunicación

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. En este sentido, esta Suprema Corte ha destacado en varias sentencias su impacto en el ejercicio de este derecho fundamental. Al respecto, es importante reiterar que los medios de comunicación 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.

En el citado **amparo directo en revisión 2044/2008**, esta Primera Sala explicó que “los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión”, ya que se “cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales”, razón por la cual “es indispensable tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones”. Posteriormente, al resolver el **amparo directo en revisión 2806/2012**,⁹¹ este Alto Tribunal sostuvo que los medios de comunicación son “entidades cuyas opiniones suelen imponerse en la sociedad, dominando la opinión pública y generando creencias”, toda vez que “los líderes de opinión despliegan sus ideas, convirtiéndose así en los

⁹⁰ STC 107/1988 del 8 de junio de 1988.

⁹¹ Sentencia de 6 de marzo de 2013 resuelta por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular

sujetos a quienes se atribuye la misión de elaborar y transmitir conocimientos, teorías, doctrinas, ideologías, concepciones del mundo o simples opiniones, que constituyen las ideas o los sistemas de ideas de una determinada época y de una sociedad específica”.

Por lo demás, la importancia de los medios de comunicación en una sociedad democrática ya había sido esbozada en la emblemática **Opinión Consultiva 5/85**. En esa oportunidad, la Corte Interamericana señaló que “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*, lo que implica que los medios de comunicación “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”, lo que hace indispensable que éstos recojan una serie de condiciones, tales como “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” (énfasis añadido, párrafo 34).

Posteriormente, en la sentencia del caso **Kimel vs Argentina**,⁹² dicho tribunal internacional destacó que “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para *quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social*, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate

⁹² Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

público, impulsando el pluralismo informativo”, lo que implica que “la equidad debe regir el flujo informativo” (énfasis añadido, párrafo 27).

Más recientemente, en ***Granier y otros vs Venezuela***,⁹³ un caso que tenía como antecedente el cierre del canal de televisión “Radio Caracas Televisión”, la Corte Interamericana explicó que “los medios de comunicación son, generalmente, *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”, aclarando que “así como los sindicatos constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores y los partidos políticos son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, los medios de comunicación son *mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes los utilizan* como medio de difusión de sus ideas o informaciones” (énfasis añadido, párrafo 148)

Así, a la luz de la doctrina constitucional sobre la libertad de expresión antes expuesta, esta Primera Sala recuerda que corresponde a los tribunales de amparo garantizar la existencia de un clima de seguridad y libertad en la que los medios puedan desplegar vigorosamente la importante función que están llamados a cumplir en una sociedad democrática como la mexicana. Como destacó la Corte Suprema argentina en la sentencia del caso ***Editorial Río Negro vs Provincia del Neuquén***,⁹⁴ “es deber de los tribunales proteger los medios para que exista un debate plural sobre los asuntos públicos, lo que constituye un presupuesto esencial para el gobierno democrático”.

⁹³ 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.

⁹⁴ Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo. Sentencia de 15 de junio de 2010.

3. La publicidad oficial como un mecanismo de restricción indirecta

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. 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.

En esta lógica, mientras que en otras sociedades u otros tiempos existían espacios —como lo fue el ágora o la plaza pública— en los que el pueblo podía reunirse a deliberar libremente sobre los asuntos de interés común, la situación de los medios de comunicación hoy en día nos remite más bien a la imagen de un “teatro” o un “estadio cerrado”, en donde es necesario pagar una entrada para poder tener acceso al lugar donde se difunden las ideas.⁹⁵

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 —para que el anuncio se difunda entre la población en general o entre sectores más específicos— con el objetivo de

⁹⁵ Gargarella, Roberto, “Estadios de la libertad de expresión. Una lectura igualitaria (a partir de “Editorial Río Negro” y “Perfil”)", *Jurisprudencia argentina*, núm. 5, 2011, pp. 7-14.

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.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado que “los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad”, aclarando que en la región “[t]radicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios” y “[e]n general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad [...], existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso”.⁹⁶

Así, en el caso de algunos medios de comunicación la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar que ya no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de los medios de comunicación del gasto en comunicación social del gobierno es una situación que sin lugar a dudas supone una amenaza a la libertad de expresión. Tal como lo sostenido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicaciones que *la negativa a asignársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel*”, puesto que “[c]omo sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una *asignación favorable de la publicidad estatal*, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir *informes favorables* a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal (énfasis añadido)”.⁹⁷

⁹⁶ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

⁹⁷ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 12.

En este contexto de alta dependencia de los medios de comunicación a la publicidad oficial, debe examinarse el argumento de la quejosa, en el que señala que la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, en los términos dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, viola su derecho a la libertad de expresión. Al respecto, esta Primera Sala considera que efectivamente la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social —como resultado de la omisión legislativa que reclama la quejosa— da lugar a un *estado de cosas inconstitucional* que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa.

La ausencia de la regulación en cuestión propicia un *ejercicio arbitrario* del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución. Al respecto, el artículo 7º constitucional dispone que “[n]o 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”. En el mismo sentido, con un texto prácticamente idéntico, el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos humanos dispone que “[n]o 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”.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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.⁹⁸

En este orden de ideas, es pertinente recordar que al resolver el **amparo en revisión 531/2011**,⁹⁹ esta Primera Sala sostuvo que “[t]ambién debe tenerse en cuenta lo relativo a la prohibición de restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, entre otras, *la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial 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*, y que el Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con tales objetivos, dado que al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales, se obstruye el funcionamiento pleno de la democracia, cuya consolidación se encuentra íntimamente relacionada al intercambio libre de ideas, información y opiniones entre las personas. (énfasis añadido)”.

⁹⁸ En este sentido, véase Gargarella, *op. cit.*

⁹⁹ Sentencia de 24 de agosto de 2011, resuelta por unanimidad de cinco votos, de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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,¹⁰⁰ 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.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que en materia de publicidad oficial puede distinguirse entre mecanismos de asignación negativa y de asignación positiva. En este sentido, “[l]a *asignación negativa* se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder”; mientras que “[l]a *asignación positiva* exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales” (énfasis añadido).¹⁰¹ Aunque ambos mecanismos son inconstitucionales por vulnerar la libertad de expresión, la afectan de una manera distinta. Así, “[l]as 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)” (énfasis añadido).¹⁰²

¹⁰⁰ En general sobre el efecto silenciador de la libertad de expresión, véase Fiss, Owen, “El efecto silenciador de la libertad de expresión”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1996.

¹⁰¹ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 7.

¹⁰² *Ídem*.

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.¹⁰³ 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.

Aunque esta Suprema Corte advierte que el Secretario de Gobernación emitió el “Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Para el Ejercicio Fiscal 2017”, mediante el cual se regula la forma de asignar publicidad oficial y que ciertamente abona a que dicho gasto se realice justificadamente, se trata de un acuerdo que se emite para un solo ejercicio fiscal y que además puede ser modificado *motu proprio* por la administración pública y que de ninguna manera subsana la omisión en la que ha incurrido el Congreso de la Unión.

Ahora bien, esta Primera Sala estima importante aclarar que ni de la libertad de expresión ni de ninguna otra disposición constitucional se desprende que los medios de comunicación tengan un derecho a que se les asignen recursos estatales por difundir publicidad oficial. Lo que la

¹⁰³ En sentido similar, véase Fiss, *op., cit.*, pp. 80-81.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Constitución exige es, 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.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte concluye que en el caso concretó quedó acreditado que el Congreso de la Unión omitió emitir la ley que ordena el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 para que se regule el gasto en materia de comunicación social de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Así, esta omisión da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa.

Finalmente, este Alto Tribunal considera importante aclarar que el criterio contenido en esta sentencia se refiere *exclusivamente* a la inconstitucionalidad del estado de cosas que genera la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley que regule la publicidad oficial en términos del artículo 134 constitucional. Así, la presente sentencia en ningún caso supone algún pronunciamiento sobre las contrataciones que el Estado haga de espacios de publicidad con medios de comunicación específicos en ausencia de la legislación respectiva.

SÉPTIMO. Efectos de la concesión. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando “el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.”¹⁰⁴ Por lo tanto,

¹⁰⁴ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C.** en contra de la omisión del Congreso de la Unión 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 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz

autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman la Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA:

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

P O N E N T E:

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA:

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 3° fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.

ESTA HOJA CORRESPONDE AL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015, PROMOVIDO POR **CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL**, FALLADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.