

Resumen:

Regulación de la Publicidad Oficial y procedencia del amparo contra omisiones legislativas.

[AR 1359/2015.](#)

Resuelto el 15 de noviembre de 2017.

Hechos:

El 23 de mayo de 2014, la asociación civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 (Artículo 19); promovió juicio de amparo en contra de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por 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 Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; así como por la parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

Artículo 19 es una asociación 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. El Juez de Distrito resolvió mediante sentencia del 18 de julio de 2014, sobreseer el juicio de amparo. Inconformes, los representantes de Artículo 19 interpusieron un recurso de revisión y solicitaron a la Suprema Corte de Justicia su atracción por considerar que cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia. El 5 de agosto de 2015, la Primera Sala determinó ejercer la facultad de atracción y resolvió conforme a los siguientes criterios.

Criterios:

A. Levantamiento del sobreseimiento

El juez de distrito resolvió sobreseer el juicio por dos razones: 1) debido a que consideró que se trataba de materia electoral y 2) consideró que el amparo es improcedente en contra de omisiones legislativas porque ello rompería con el principio de relatividad de las sentencias. De tal forma que la Sala, en primer lugar, procede al levantamiento del sobreseimiento y después, en el estudio de fondo, al análisis de los agravios planteados por la organización.

1. La "materia electoral" en la doctrina de la Suprema Corte

Se plantea que no se trata de materia electoral pues 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. Para sostener este argumento, la Sala recurre a diversos precedentes del Pleno: AI 10/1998, CC 114/2006, AR 743/2005, AR 1043/2007 y concluye que la causal de improcedencia

en cuestión está compuesta por dos elementos cuya presencia puede darse de manera alternativa o conjunta: el contenido del acto que se impugna debe versar sobre la materia electoral y/o el derecho cuya vulneración se aduce debe ser alguno de los considerados como derechos políticos. Y que explica que, en el caso, no se cumple con ninguno.

II. La procedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas

Al respecto, la Sala aclara que la omisión legislativa es un acto de autoridad y el juicio de amparo es procedente y que para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. Se distinguen tres tipos de omisiones: judiciales, administrativas y legislativas. Para aclarar esta última, se recurre al precedente del Pleno de la CC 14/2005 en el que se distinguieron varios tipos de omisiones y se llegó a la conclusión que 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.

En este sentido, la 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 a cargo del Poder Legislativo —federal o de las entidades federativas— y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador. La Sala resuelve que, de acuerdo a la clasificación de las omisiones legislativas referida, en este caso debe analizarse si el juicio de amparo es procedente contra una omisión legislativa absoluta.

En este sentido, se aclara que 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 Federación conocerán de toda controversia que se suscite por “normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos”. 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”.

Se destaca que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de omisiones legislativas pues:

- La Constitución lo establece de manera genérica como “omisiones de la autoridad”.
- El Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.
- La Constitución no establece una causal expresa de improcedencia contra omisiones legislativas.
- Aunque la Constitución no establezca una causal expresa de procedencia contra las omisiones legislativas, ello no significa que sea improcedente.

- 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.

III. El principio de relatividad de las sentencias de amparo

La Sala hace una interpretación del principio de relatividad para justificar la procedencia del asunto. Explica que la revisión de una supuesta omisión legislativa, tampoco se hace improcedente por la vía interpretativa de los principios que rigen el juicio de amparo. Para esta cuestión, se realiza un recorrido por la jurisprudencia sobre la Ley de Amparo derogada, llegando a la conclusión de que la reforma de 2011 amplió el espectro del juicio de amparo y que ha requerido de una reinterpretación del principio de relatividad.

La Sala se pronuncia con un entendimiento más amplio del principio de relatividad de las sentencias de amparo, lo que 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, y por tanto, concluye 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

La Sala concluye que no se viola el principio de división de poderes cuando un órgano jurisdiccional ordena al Poder Legislativo legislar, pues 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 y, en consecuencia, el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. Así, aclara que 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. Y concluye que 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.

Ahora bien, la Sala explica que para determinar la existencia de 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.

En este orden de ideas, se concluye que, dado que los artículos transitorios comparten la misma jerarquía normativa que la Constitución, y tienen misma fuerza y rango normativo, sí existe una omisión legislativa propiamente dicha, en tanto que el Congreso no ha expedido la ley reglamentaria que tanto el artículo 134 como el tercer transitorio de la reforma constitucional de 2014 ordenan.

V. El interés legítimo de la quejosa

Aún y cuando en la sentencia combatida no se discutió esta cuestión, la Sala entra a su análisis como una cuestión de orden público. Para apuntalar la conclusión de que Artículo 19 tiene interés legítimo, la Sala acude a los precedentes más relevantes: AR 366/2012, la CT 111/2013, el AR 152/2013, AR 216/2014, AR 323/2014 y el AR 566/2015; conforme a los cuales, la Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere: (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.

La Sala realiza un repaso a detalle por la labor de Artículo 19 en materia de libertad de expresión y concluye que se demuestra su interés en el amparo presentado pues 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 para la quejosa: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida.

VI. Autoridades responsables en una omisión legislativa

La Sala advierte que no es necesario en el caso de las omisiones legislativas señalar al Presidente de la República y al Secretario de Gobernación como autoridades responsables. Por lo que la autoridad responsable en el presente caso es únicamente el Congreso de la Unión (cámaras de Senadores y de Diputados).

B. Estudio de Fondo

En esta parte de la sentencia, la Sala procede a analizar dos puntos: (i) que existe una omisión legislativa propiamente dicha y (ii) la omisión supone una vulneración a derechos fundamentales del quejoso.

La Sala concluye 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. Y determina que el aspecto que debe analizarse en una omisión legislativa, es el relacionado con la vulneración de algún derecho, y resuelve que el interés legítimo

de Artículo 19 se funda en la transgresión a la libertad de expresión, de prensa y de información.

Uno de los conceptos de violación planteados sustenta que la omisión legislativa vulnera la libertad de expresión, prensa e información pues la ausencia de dicho marco normativo permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial y genera censura a los medios de comunicación y periodistas críticos.

Se analiza la relevancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, criterio que ha sido reiterado en diversos asuntos de la Primera Sala y explica su contenido en sus ámbitos individual y colectivo. Asimismo, la Sala acude a los criterios de la Corte Interamericana para integrar su contenido. Se 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.

Además, se analiza la relación entre la libertad de expresión y los medios de comunicación, pues uno de los elementos de la dimensión colectiva de la libertad de expresión es la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes. Y en este sentido determina 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.

Finalmente, la Sala propone analizar la publicidad oficial como un mecanismo que restringe de forma indirecta la libertad de expresión y recuerda que, 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 que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. En esta lógica, explica, 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 orden de ideas, la Sala detalla que 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.

Respecto de la vulneración a Artículo 19, la 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. Ello vulnera el artículo 7º constitucional en tanto que prohíbe la restricción de este derecho por vías o medios indirectos, como puede ser justamente, la supresión de ingresos por la vía de compra de espacios de publicidad oficial.

La Sala concluye que se entiende que la omisión atribuible al Congreso de la Unión lleva a una 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 y que ello 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. Y 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 pues la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un “efecto silenciador” de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público.

Por lo demás, se 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, se destaca que la dimensión colectiva de la libertad de expresión impone al Estado el deber de actuar de forma neutral y de manera razonable, por ello la ausencia de reglas para la asignación hace que el gasto pueda ser arbitrario, vulnerando la libertad de expresión.

Finalmente, la 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. Aclarando la Sala que el contenido de dicha ley no es materia de la esta resolución.