



AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015

ÓRGANO RESOLUTOR: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA

**RECURRENTE: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19 A.C.
(Artículo 19)**

Agravio en Revisión:

La ausencia de un marco normativo reglamentario al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución permite un uso arbitrario y discrecional de la asignación de la publicidad oficial. La obligación impuesta al Congreso de la Unión para regular en la materia, está en contenida el artículo tercero transitorio de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014.

Esta omisión provoca que 1) las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin de manera discrecional y opaca y 2) generar medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información al hacer la asignación del recurso para “premiar” ciertas líneas editoriales complacientes.

Autoridades responsables:

- H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Derechos que se estiman violados por parte de Artículo 19:

1º , 6º , 7º , 14 y 16, en relación con los artículos 49 y 134 de la Constitución, así como lo dispuesto en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1º , 2º y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1º , 2º y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad, el Principio 7º de la Declaración de Chapultepec, así como los artículos 6º y 9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el precepto 3º de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Revisión en el proyecto de de sentencia sobre la procedencia del juicio de amparo en el caso concreto:

1. *Materia.* Sí es procedente la revisión porque Artículo 19 sostuvo que la omisión violaba la libertad de expresión, no derechos políticos-electorales. Por lo tanto la omisión de regular el ejercicio del gasto público en comunicación social no se constriñe a la materia electoral como lo señaló el Juez Décimoprimer de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México al negar el amparo.
2. *El amparo sí procede contra omisiones legislativas.* El artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 (reforma político-electoral) establece el deber a cargo del Congreso de la Unión de expedir una ley reglamentaria del párrafo octavo artículo 134 constitucional en un determinado tiempo, obligación que se ha incumplido totalmente puesto que no se ha discutido y aprobado dicha legislación y el plazo previsto en el artículo transitorio para ese efecto ha fenecido desde el 30 de abril de 2014.
3. *Sobre el principio de Relatividad de las sentencias de amparo:* éste ordena a los tribunales de amparo, en su caso, conceder el amparo solo 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.
4. *Sobre la posible invasión de facultades:* 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. Si la Constitución lo mandata, ya no es una facultad discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. Por tanto, cuando exista un mandato constitucional expreso 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.
5. *Sobre interés legítimo:* la persona moral Artículo 19 al tener como objeto social la defensa y promoción de la libertad de expresión, la omisión legislativa 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 en materia de publicidad oficial 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.

Estudio de fondo en el proyecto de sentencia:

- A. Existencia de Omisión Legislativa.

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, hay una omisión legislativa absoluta atribuible a las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Efectos de la omisión legislativa en la libertad de expresión:

1. La importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática

Libertad de expresión es una precondition de la vida democrática, en las dos dimensiones, individual y colectiva, lo cual genera deberes positivos al Estado para eliminar los obstáculos de la libre circulación de ideas.

2. Libertad de expresión y los medios de comunicación.

Uno de los elementos de la dimensión colectiva de la libertad de expresión es la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes para generar un debate plural sobre los asuntos públicos. Para ello deben generarse condiciones como pluralidad de medios y prohibición de monopolios y garantizar protección a la libertad e independencia. Por tanto 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

3. La publicidad oficial como un mecanismo de restricción indirecta

El proyecto que se discutirá en la Primera Sala de la SCJN establece:

- a) 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.
- b) Los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita.
- c) En México, los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias, entidades de administración realizan cotidianamente actividades de comunicación social con fines educativos o de orientación social.
- d) El gobierno compra espacios de publicidad a los medios, con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios.
- e) Los recursos de comunicación social pueden ser indispensables para que los medios se mantengan en operación.
- f) La suspensión de ingresos por publicidad oficial pueden implicar que ya no tengan los recursos económicos necesarios para seguir funcionando, lo cual supone una amenaza a la libertad de expresión.

En este contexto, 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.

Por tanto, 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 7o de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Primera Sala de la 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

Efectos del ejercicio discrecional del gasto en comunicación social:

- La restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo un efecto silenciador de los medios de comunicación críticos, 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.
- Genera un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión por las afectaciones financieras que sufren los medios críticos, por lo que los demás medios pueden adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión de publicidad oficial
- El Estado debe actuar de manera neutral en la asignación de esos recursos entre los medios de comunicación, por ello deben existir reglas que aseguren que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios, sean escuchadas.

La Primera Sala aclara 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, pero sí que el gasto en comunicación social atienda los principios previstos en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional y que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de regulación en este tema.

Por tanto, señala el proyecto de sentencia:

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.

La omisión vulnera la libertad de expresión en dimensión colectiva y en dimensión individual respecto al objeto social de Artículo 19.

Que el proyecto 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.

El proyecto de sentencia resuelve:

La Corte 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.

Votación:

El asunto está listado para discutirse el miércoles 15 de noviembre. Para aprobar el proyecto de sentencia se requiere, como mínimo, del voto de tres ministros(a) de la Primera Sala de la SCJN.