

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**



**AMPARO EN REVISIÓN**

**NÚMERO: 1359/2015**

**NOVIEMBRE/17/2015**

**16:21 (HORAS)**

**QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN CIVIL**

**PROMOVENTE DEL RECURSO: PARTE QUEJOSA**

**CONTRA ACTOS DEL: CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES**

**ACTO RECLAMADO: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA: 23 DE MAYO DE 2014**

**JUZGADO DE ORIGEN: JUZGADO DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL**

**JUICIO DE AMPARO: J.A. 940/2014**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 15 DE OCTUBRE DE 2014**

**EL JUZGADO RESOLVIÓ: SOBRESEE**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA FUENTE EXT. \_\_\_\_\_**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: \_\_\_\_\_**

**EXPEDIENTE QUE CONSTA DE: TRES CUADERNOS Y UN DISCO COMPACTO**

**RED DE INFORMATICA JURIDICA**

Núm. de Reg.	Número de Expediente	Tipo de Asunto Materia	Promovente, Datos de Origen	Fecha de Ingreso	Contenido	Destino
062983	1359/2015	AMPARO EN REVISIÓN MATERIA: ADMINISTRATIVA	<p>QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN CIVIL (RECURRENTE)</p> <p>MINISTERIO PÚBLICO: MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL</p> <p>ÓRGANO JURISDICCIONAL: JUZGADO DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO</p> <p>ENTIDAD FEDERATIVA: DISTRITO FEDERAL</p> <p>OFICIO: VI-229-P</p> <p>FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA: 23 DE MAYO DE 2014</p>	17/11/2015	<p>CUADERNOS: (DOS CUADERNOS Y UN DISCO COMPACTO) RECIBIDO DE UN ENVIADO DE LA PRIMERA SALA CON:</p> <p>- JUICIO DE AMPARO 940/2014, EN 140 FOJAS, SEGÚN SU ÚLTIMO FOLIO</p> <p>- AMPARO EN REVISIÓN 344/2014, EN 65 FOJAS, SEGÚN SU ÚLTIMO FOLIO</p> <p>- TESTIMONIO RESOLUTIVO EN 12 FOJAS</p> <p>- ESCRITO ORIGINAL DE AGRAVIOS DE [REDACTED] EN 16 FOJAS</p> <p>AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES</p> <p>ACTO RECLAMADO: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>FECHA RESOLUCIÓN: 15/10/2014</p> <p>RESOLUCIÓN RECURRIDA: SOBRESEE</p> <p>JUZGADO DE DISTRITO: J.A. 940/2014, TRIBUNAL COLEGIADO: A.R. 344/2014</p>	<p>SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS</p> <p>OBSERVACIONES:</p> <p>N.E.U.N.: 16232083</p> <p>NUEVA LEY DE AMPARO</p> <p><b>DERIVADO DE LA S.E.F.A. 132/2015</b></p>

ELABORÓ: ERNESTO ALTAMIRANO LAGUNAS

RECIBÍ 1 ASUNTO \_\_\_\_\_

REVISÓ TEMA: \_\_\_\_\_

Folio: 00040487  
Expediente: 1359/2015  
Firma: *[Firma]*



SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



OFICINA DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y DE CORRESPONDENCIA  
BOLETA DE CONTROL PARA LA FORMACIÓN DE EXPEDIENTES

TIPO EXPEDIENTE (PROVISIONAL) AD

FECHA 12-11-2015 FOLIO 062983

FIRMA DEL SUPERVISOR RESPONSABLE DE LA RESPECTIVA MESA DE FORMACIÓN DE EXPEDIENTES PARA EFECTOS DE LA CLASIFICACIÓN PROVISIONAL DE ESTE EXPEDIENTE (LIC. JOSÉ OSCAR VILLEGAS TABARES, LIC. G. ROCÍO PÉREZ MAQUEDA, LIC. BRENDA M. PALMA MARTÍNEZ, LIC. MIGUEL SÁNCHEZ NIETO, LIC. DORIAN LILIANA MUÑOZ MUÑOZ O LIC. AZHUR TEJADA FLORES)

FIRMA DEL TITULAR DE LA OFICINA – LIC. RODRIGO ROBLES ENRÍQUEZ

TURNO AL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE DE FORMAR EL EXPEDIENTE

ERNESTO ALTAMIRANO LAGUNAS

PARA SER LLENADA POR EL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE DE FORMAR EL EXPEDIENTE: (MIRIAM ÁVILA SALCEDO, ISIDRO ZUÑIGA SOLÓRZANO, GUADALUPE A. GARZA GUILLÉN, ERNESTO ALTAMIRANO LAGUNAS Y RODRIGO ROBLES ENRÍQUEZ)

NÚMERO ASIGNADO AL EXPEDIENTE 1359/2015

ANTECEDENTES SOBRE ASUNTOS RELACIONADOS RELATIVOS AL EXPEDIENTE QUE SE INTEGRA

ANTECEDENTE:  
S.E.F.A.  
132/2015

FIRMA DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE DE FORMAR EL EXPEDIENTE

TIPO DE EXPEDIENTE (CLASIFICACIÓN DEFINITIVA) AD

FIRMA DEFINITIVA DEL SUPERVISOR DE LA MESA RESPECTIVA DE FORMACIÓN DE EXPEDIENTES

FIRMA DEFINITIVA DEL TITULAR DE LA OFICINA

INSTRUCCIONES

1. La presente boleta se utilizará y se agregará como primer foja a todo expediente que se forme en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia (OCJC).
2. En la boleta deberá indicarse la fecha de ingreso y el número de folio, así como el tipo de expediente que corresponda provisionalmente.
3. El supervisor de la mesa respectiva de formación de expedientes y el titular de la OCJC deberán suscribirla indicando la clasificación provisional. Posteriormente el referido supervisor turnará el material relativo al servidor público que formará el expediente respectivo y revisará los antecedentes.
4. El servidor público que forme el expediente deberá estudiar las constancias y en caso de duda sobre el tipo de expediente asignado lo hará del conocimiento del supervisor de la mesa respectiva de formación de expedientes, el cual de inmediato confirmará la clasificación asignada o, en caso de duda, lo consultará con el titular de la OCJC, este último deberá confirmar dicha categoría o, en su caso, consultar al titular de la Secretaría General de Acuerdos o al Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a ésta, responsable de la supervisión de dicha oficina.
5. El servidor público responsable de formar el expediente respectivo asignará el número que corresponda, atendiendo a la categoría en que se ubica, revisará los antecedentes sobre asuntos relacionados con el asunto relativo al expediente que se forma, los indicará en esta boleta y la suscribirá.
6. El servidor público que forme el expediente lo entregará al supervisor de su mesa de formación de expedientes, el cual lo revisará e informará al titular de la OCJC cualquier situación que dé lugar a estimar incorrecta la clasificación de aquél, incluso la relevancia del asunto que justifique informe especial al Secretario General de Acuerdos.
7. Con base en lo anterior el titular de la OCJC suscribirá la presente boleta junto con el supervisor de la respectiva mesa de formación de expedientes y previa asignación del secretario auxiliar al que corresponda su estudio, remitirá el expediente a la Subsecretaría General de Acuerdos por conducto de la mesa de informes de la OCJC

SECRET



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015**  
**SOLICITANTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
**SECRETARIA: DOLORES RUEDA AGUILAR**

**SUMARIO**

Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, asociación civil dedicada a la promoción, defensa y litigio de las libertades de expresión y de prensa, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión del Congreso de la Unión de cumplir con el artículo Tercero Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce. Dicho artículo transitorio establece que dentro del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, sería expedida la Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional en relación con el gasto en comunicación social de las entidades públicas. El Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal sobreyó en el juicio de amparo por considerar que: (i) la materia del juicio es electoral; y (ii) es improcedente el juicio de amparo promovido contra omisiones legislativas. En la revisión, la asociación recurrente combate el sobreyamiento y propone se aborden las cuestiones de fondo hechas valer en la demanda de garantías.

**CUESTIONARIO**

¿La solicitud cumple con los requisitos formales para el ejercicio de la atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿Es posible que el amparo en revisión 344/2014 revista los requisitos materiales de importancia y trascendencia para que esta Suprema Corte de Justicia conozca del asunto?

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día cinco de agosto de dos mil quince, emite la siguiente:

**RESOLUCIÓN**

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, para conocer del amparo en revisión 344/2014 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

## I. ANTECEDENTES

1. El diez de febrero de dos mil catorce 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 del Decreto dispone 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.

2. Por escrito presentado el veintitrés de mayo de dos mil catorce ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil,<sup>1</sup> a través de su representante legal, solicitó la protección de la Justicia de la Unión en

<sup>1</sup> Conforme al Artículo Segundo de sus Estatutos, dicha asociación civil tiene por objeto, entre otros:

"1).- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos de forma irrevocable.

2).- Promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.

3).- Promover, fomentar, patrocinar, conducir, impartir y subvencionar cursos, estudios, encuestas, juntas, conferencias, programas de radio y televisión, seminarios, simposios, encuentros y congresos que tengan como propósito la capacitación, asesoría, instrucción, conocimiento, enseñanza, intercambio, investigación, acrecentamiento y difusión sobre los temas señalados en el inciso anterior.

[...]

15).- Litigar en cortes nacionales e internacionales casos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, en donde se presuma que se hayan violado tales derechos.

[...]"

Cfr. Páginas 26 y 27 del juicio de amparo indirecto 940/2014



contra de las autoridades y por los actos que se precisan a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**AUTORIDADES RESPONSABLES**

- A. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- B. H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

**ACTOS RECLAMADOS**

- I. La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; y
  - II. La parálisis de cualquier acto tendiente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.
3. La asociación civil adujo que se violaron en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 constitucionales, en relación con los diversos artículos 49 y 134 de la propia Constitución.
  4. **Resolución del juicio de amparo.** Tocó conocer de la demanda al Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien, por auto de veintisiete de mayo de dos mil catorce, la admitió y registró con el número 940/2014.<sup>3</sup>
  5. El juzgador federal celebró audiencia constitucional el dieciocho de julio de dos mil catorce<sup>4</sup> y dictó sentencia en la que resolvió sobreseer por considerar que: (i) el acto reclamado es materialmente electoral y el juicio de amparo es improcedente en contra de dicha materia; y (ii) en el juicio de amparo no pueden alegarse omisiones legislativas, pues de lo contrario se vulneraría el principio de relatividad de las sentencias de amparo.<sup>5</sup>
  6. **Recurso de revisión 344/2014.** La quejosa interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el tres de noviembre de dos mil

<sup>2</sup> *Ibíd.* Páginas 2 a 23.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Páginas 45 y 46.

<sup>4</sup> *Ibíd.* Página 97.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Páginas 98 a 115.



catorce ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.<sup>6</sup>

7. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió y registró el referido recurso con el número 344/2014, mediante proveído de trece de noviembre de dos mil catorce.<sup>7</sup> El recurso de revisión mencionado es el objeto de la presente solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.

## II. TRÁMITE

8. **Solicitud y trámite del ejercicio de la facultad de atracción.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la parte quejosa, a través de su representante legal, solicitó a los Ministros de esta Primera Sala hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.<sup>8</sup>
9. El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por oficio número SGA/MFEN/849/2015, de trece de abril siguiente, formó y registró el expediente de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015. Consecuentemente, remitió el escrito de referencia a esta Primera Sala.<sup>9</sup>
10. El Presidente de la Primera Sala tuvo por recibida la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015 y ordenó que ante la falta de legitimación del solicitante, la solicitud se sometiera a la consideración de la señora y señores Ministros integrantes de la Sala, con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del

<sup>6</sup> Páginas 3 a 18 del amparo en revisión 344/2014.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Página 19.

<sup>8</sup> Páginas 2 a 19 de la facultad de atracción 132/2015.

<sup>9</sup> *Ibíd.* Página 20.





SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Poder Judicial de la Federación, y se requiriera al Tribunal Colegiado de Circuito que no resolviera el amparo en revisión 344/2014 hasta en tanto se determinara si alguno de los Ministros hacía suya la solicitud para conocer del mencionado asunto. Lo anterior, mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil quince.<sup>10</sup>

11. En sesión privada celebrada el veinte de mayo de dos mil quince, el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción que nos ocupa. En consecuencia, por acuerdo de la Presidencia de esta Primera Sala del día siguiente, se solicitó al Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que remitiera los autos del juicio de amparo en revisión 344/2014, para los efectos conducentes.<sup>11</sup>

12. En cumplimiento a dicho requerimiento, el veintinueve de mayo siguiente, el Presidente del Tribunal Colegiado ordenó la remisión del asunto a este Alto Tribunal.<sup>12</sup>

13. Finalmente, por acuerdo de ocho de junio de dos mil quince, el Presidente de la Primera Sala admitió a trámite la presente solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y ordenó el turno del asunto a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo.<sup>13</sup>

III. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver si se ejerce o no la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 344/2014 del índice del Segundo

<sup>10</sup> *Ibíd.* Página 21.

<sup>11</sup> *Ibíd.* Página 36.

<sup>12</sup> Página 64 del amparo en revisión 344/2014.

<sup>13</sup> Página 41 de la facultad de atracción 132/2015.

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 85 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con lo dispuesto en los puntos Segundo, fracción IX, y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### IV. LEGITIMACIÓN

15. En términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 85 de la Ley de Amparo, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, cuenta con legitimación para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción.
16. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis del Tribunal Pleno P. CXLVIII/96 (9ª.) y P. LXIII/2009 (9ª.), de rubros: "ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO PUEDE SOLICITARSE OFICIOSAMENTE POR LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA";<sup>14</sup> y "FACULTAD DE ATRACCIÓN. LEGITIMADOS PARA SOLICITAR SU EJERCICIO EN AMPARO DIRECTO Y REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO",<sup>15</sup> respectivamente.

#### V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

17. Esta Primera Sala determina que la cuestión que debe resolverse consiste en determinar si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>14</sup> P. CXLVIII/96 (9ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Diciembre de 1996, Pág. 109.

<sup>15</sup> P. LXIII/2009 (9ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 10.



SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ejercherà o no su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión 344/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, derivado del juicio de amparo indirecto 940/2014 del índice del Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Esta Primera Sala considera que las preguntas que deben responderse a fin de resolver la presente solicitud son las siguientes:

- ¿La solicitud cumple con los requisitos formales para el ejercicio de la atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?
- ¿Es posible que el amparo en revisión 344/2014 revista los requisitos materiales de importancia y trascendencia para que esta Suprema Corte de Justicia conozca del asunto?

18. Primera cuestión. ¿La solicitud cumple con los requisitos formales para el ejercicio de la atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

19. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la facultad discrecional de atracción es un medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que en principio no serían de su competencia.

20. Para poder ejercerla, es menester que se acrediten en primer lugar los siguientes **requisitos formales** o de procedencia que colman el aspecto de legalidad: (i) que se ejerza de oficio o que se realice petición fundada por parte de quien se encuentre legitimado para ello; y (ii) que se trate de uno de los supuestos contemplados en el artículo 107, fracciones V, segundo párrafo, y VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Véase: Solicitud de Facultad de Atracción 43/2004-PL, relacionada con el Juicio de Amparo 16/2004. Procurador General de la República. 10 de noviembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario Miguel Enrique Sánchez Frías.

21. En el caso que nos ocupa queda plenamente satisfecho el primer requisito porque ante la falta de legitimación de la parte quejosa, el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión privada de veinte de mayo de dos mil quince, decidió de oficio hacer suyo el escrito de solicitud de la facultad de atracción, según se desprende del acuerdo de veintiuno de mayo del mismo año, emitido por el Presidente de esta Primera Sala.
22. El segundo requisito formal también se cumple, toda vez que el objeto de la presente solicitud es un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo, dictada por un Juez de Distrito en audiencia constitucional.
23. **Segunda cuestión: ¿Es posible que el amparo en revisión 344/2014 revista los requisitos materiales de importancia y trascendencia para que esta Suprema Corte de Justicia conozca del asunto?**
24. En el caso concreto, debe analizarse si el asunto relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción cumple con los requisitos materiales que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en el criterio jurisprudencial siguiente:

**“FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO.** La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación





SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>17</sup>."

25. A fin de valorar si el caso que nos ocupa reviste los requisitos de importancia y trascendencia necesarios para su atracción, a continuación se sintetizan los argumentos vertidos en la demanda de amparo, las consideraciones del Juez de Distrito para sobreseer, así como los agravios de la revisión.

<sup>17</sup> 1a./J. 27/2008; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Abril de 2008; página 150.

"La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

26. **Conceptos de violación.** En primer lugar, a fin de acreditar su legitimación para promover el juicio de amparo indirecto, la quejosa manifestó tener **interés legítimo** para cuestionar la omisión del Poder Legislativo de expedir una Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, ya que como organización civil dedicada al estudio del uso de la publicidad oficial y gasto en comunicación como método indirecto de censura, tiene interés en cuestionar aquellos actos y normas que afectan a la colectividad en ese sentido, en tanto versan sobre la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa, persiguen o tutelan el interés público y garantizan una utilidad igualmente pública.
27. En cuanto al fondo del asunto, el argumento principal de la demanda de amparo consistió en que la ausencia de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en materia de publicidad oficial, ha generado condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen dichos recursos para beneficiar a aquellos medios de comunicación que son complacientes con aquellas y, por otro, castigar a los medios y periodistas críticos. Al respecto, precisó que, ante la omisión legislativa reclamada, las autoridades estatales han manejado la publicidad oficial de forma absolutamente discrecional, violentando así las libertades de expresión y de prensa.
28. La quejosa sostuvo que el plazo establecido en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral venció el treinta de abril de dos mil catorce, sin que a la fecha existan avances para legislar en lo relativo a la reglamentación del artículo 134 constitucional. Dicha situación — continuó— le genera agravios directos pues se generan las condiciones para que las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho a la información, se sigan violentando por las





SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

autoridades mediante el uso discrecional de los recursos públicos, en perjuicio de la cumplimentación de su objeto social, relativo a la promoción y defensa de dichas libertades.

29. La quejosa sostuvo que la situación reclamada viola lo dispuesto por los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 de la Constitución, en relación con los artículos 49, 134 y demás relativos del propio texto constitucional. Además, consideró que la omisión legislativa reclamada es violatoria de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>18</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Civiles y Políticos.<sup>19</sup>

30. De los numerales mencionados —dijo— se desprende que no puede restringirse la libertad de expresión por medios indirectos. En este sentido, argumentó que la concesión o supresión de publicidad estatal es una afectación de este tipo a las libertades de expresión y prensa,

<sup>18</sup> "Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de comunicación.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías 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.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

<sup>19</sup> "Artículo 19.

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

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;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

así como al derecho a la información. Destacó el principio 7 de la Declaración de Chapultepec,<sup>20</sup> adoptada el once de marzo de mil novecientos noventa y cuatro por la Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión, convocada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; así como la declaración interpretativa de la propia Comisión sobre el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.<sup>21</sup>

31. Asimismo, la quejosa sostuvo que eran orientadores los criterios sustentados por la Primera Sala al resolver el veinticuatro de agosto de dos mil once el amparo en revisión 531/2011, así como aquellos sustentados por la Segunda Sala al resolver el trece de julio de dos mil once el amparo en revisión 248/2011.
32. Para sustentar sus determinaciones, la quejosa hizo referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República de Colombia, la cual distingue entre las omisiones legislativas relativas y las omisiones absolutas, siendo las primeras aquellas en las cuales— como en el caso, dijo— el legislador incumple sin justificación una “obligación de hacer” impuesta por el Poder Constituyente.

<sup>20</sup> “7. Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.”

<sup>21</sup> “57. La utilización del poder del Estado para imponer criterios de restricción puede ser empleado como mecanismos encubiertos de censura a la información que se considere crítica a las autoridades. Al analizar el alcance de la libertad de expresión dentro del contexto de los derechos protegidos bajo la Convención, la Corte Interamericana reconoció que la libertad de expresión es indivisible al derecho de difusión del pensamiento y de la información. En este sentido, ésta tiene una dimensión individual y una dimensión social. La Corte expresó:

‘la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho de hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios [...] Asimismo, es fundamental que los periodistas [...] gocen de la protección y de la independencia necesaria para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad.’

[...].”



SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

33 Sentencia del Juez de Distrito. Ahora bien, al resolver el juicio constitucional sometido a su consideración, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, consideró que se actualizaban dos causales de improcedencia y, en consecuencia, sobreseyó en el juicio de amparo.

34. En primer lugar, el juzgador federal sostuvo que se actualizaba la causal prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, primer párrafo, de la Constitución Federal. Lo anterior en virtud de que dicha porción constitucional establece que procederá el juicio de amparo en contra de actos u omisiones que violen los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, pero con excepción de aquellas controversias de carácter electoral.

35. En el caso, el Juez de Distrito sostuvo que la omisión reclamada era de naturaleza electoral, ya que el examen de la procedencia del juicio de amparo debe partir de la norma que le dio origen; en este caso, 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", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce.

36. A fin de sustentar su determinación, el Juez citó la tesis aislada P. LX/2008 (9ª.), de rubro: "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS".<sup>22</sup>

<sup>22</sup> P. LX/2008 (9ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Pág. 5. De texto: "De la interpretación de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como de los artículos 41, 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contienen, por un lado, el sistema integral de justicia en materia electoral, que permite impugnar leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad, así como los actos o resoluciones en materia electoral ante el

37. Por otra parte, el Juez estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución, por considerar que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas.
38. A decir del juzgador federal, la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas vulneraría el principio de relatividad de las sentencias, ya que una eventual sentencia concesoria tendría como efecto ordenar la creación de una ley, prescripción de carácter general, abstracto y permanente.
39. Afirmó, en el mismo tenor, que lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución en relación con las omisiones de las autoridades que violen derechos humanos, no puede tener el alcance de contravenir lo dispuesto por el diverso artículo 107, fracción II, del texto fundamental.
40. Las consideraciones anteriores se basaron en la tesis aislada 2a. VIII/2013 (10<sup>a</sup>), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, 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**

---

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por el otro, el juicio de amparo como una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos frente a los actos de autoridad o las leyes, se concluye que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, ni mucho menos de lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos, pues en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de actos o resoluciones. Se exceptúan de lo anterior las resoluciones pronunciadas por el mencionado tribunal en los asuntos de su competencia, contra las cuales el juicio de amparo siempre es improcedente, independientemente del contenido material de dichas resoluciones, aun cuando no verse estrictamente sobre materia electoral, ya que en este caso la improcedencia deriva del artículo 99 constitucional, conforme al cual las resoluciones dictadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia son definitivas e inatacables.”





SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 41. **Agravios.** En su escrito de agravios, la quejosa recurrente combate la determinación del Juez de Distrito con base en los argumentos siguientes:
- 42. En primer lugar, sostiene que la sentencia del Juez de Distrito es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que en la demanda de amparo no sólo se reclamó la omisión legislativa de regular el artículo 134 de la Constitución, sino, además, la parálisis de cualquier acto tendiente a legislar en dicho rubro. De ahí que, a juicio de la recurrente, fuera incorrecta la determinación del Juez respecto a la improcedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas, pues atendiendo al segundo acto reclamado, la sentencia concesoria podría tener el efecto de obligar a la autoridad legislativa a iniciar el proceso legislativo respectivo, sin que ello implique la expedición de una ley necesariamente.

<sup>23</sup> 2a. VIII/2013 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Pág. 1164. De texto: "El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone que las sentencias pronunciadas en el juicio 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 versa la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 74, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales."

43. Por otra parte, sostuvo que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, el artículo 134 de la Constitución no es una norma de carácter electoral, ya que simplemente regula la utilización de criterios objetivos para la aplicación de recursos públicos en la difusión de la comunicación social, sin estar orientada a tiempos, actos o actores electorales.
44. Además, cuestiona la interpretación dada al principio de relatividad de las sentencias, en relación con la segunda causal de improcedencia hecha valer por el juzgador federal. Considera que dicha interpretación es violatoria del artículo 17 constitucional y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
45. Para la recurrente, el principio de relatividad es una característica de las sentencias de amparo pero no puede ser utilizado como obstáculo para el acceso a la justicia, ya que hay actos que por su naturaleza merecen una sentencia protectora de garantías, aun cuando tenga efectos hacia terceros.
46. En todo caso, afirma, es el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas el que obliga al legislador a emitir una ley reglamentaria de la Constitución, razón por la cual no sería la sentencia concesoria de amparo la que generara efectos generales.
47. La recurrente afirma que la sentencia solapa la irresponsabilidad de los legisladores de garantizar la máxima protección de los derechos humanos, en particular los relativos a las libertades de expresión y de prensa. El A Quo —continúa— otorga mayor valor a las instituciones procesales que a los derechos humanos, olvidando que la Constitución es un texto normativo para la protección de las personas.





SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

4  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Consideraciones de la resolución.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cumple con los requisitos materiales para atraer el amparo en revisión 344/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

49. De la síntesis efectuada con anterioridad, esta Suprema Corte advierte que la materia de la revisión consiste en dilucidar si fue correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en relación con la actualización de las dos causales de improcedencia invocadas por el juzgador. Así, en la revisión, habrán de valorarse dos cuestiones esenciales, ambas relacionadas con el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo indirecto.

50. En primer lugar, en la revisión deberá analizarse si la omisión legislativa reclamada por la sociedad civil quejosa puede o no ser considerada propia de la materia electoral, en la medida en que el mandato dirigido al legislador para regular el artículo 134 constitucional —del cual deriva dicha omisión— fue establecido en un artículo transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce.

51. El estudio de la cuestión anterior implica la valoración de la naturaleza material de la omisión legislativa reclamada, en relación con la reforma constitucional que dio origen a la obligación supuestamente incumplida. De atraerse el recurso de revisión, esta Suprema Corte estaría en aptitud de analizar si basta que las reformas constitucionales relacionadas versaran sobre temas político-electorales para caracterizar a la regulación de la publicidad oficial en medios de comunicación como un área regulatoria referida a temas

electorales, o si, por el contrario, el origen de la obligación del legislador es irrelevante para efectos de caracterizar dicha área.

52. En segundo lugar, en la revisión debe valorarse si, como lo afirmó el Juez de Distrito que conoció del asunto, es improcedente el juicio de amparo cuando se reclaman omisiones legislativas.
53. Si bien es cierto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha tenido ya oportunidad de pronunciarse sobre dicha problemática,<sup>24</sup> ni esta Primera Sala ni el Tribunal Pleno han estado en posibilidad de emitir un pronunciamiento jurídico al respecto, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1, 103, fracción I, y 107, fracción II, de la Constitución. De tal forma que el conocimiento de la revisión cuya atracción se solicita pudiera resultar el momento idóneo para establecer un criterio claro sobre la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas. Esta Primera Sala estima que Suprema Corte de Justicia de la Nación debe otorgar certeza y seguridad jurídica a los litigantes, en relación con la problemática que se apunta.
54. Más aún, de resultar fundados los argumentos de la sociedad quejosa, la *litis* de la revisión se centraría en los conceptos de violación planteados por la sociedad civil quejosa, en los cuales se hacen valer argumentos novedosos en relación con problemáticas de especial interés para el orden jurídico nacional.
55. Así, esta Suprema Corte podría valorar si tiene o no interés legítimo una sociedad civil dedicada al litigio estratégico en temas de libertad de expresión para reclamar la omisión del Congreso de la Unión de iniciar el proceso legislativo de una ley que pueda involucrar temas de libertad de expresión y de prensa. Dicha cuestión podría valorarse a partir de los criterios emitidos por este Alto Tribunal en relación con el

---

<sup>24</sup> Tesis aislada 2a. VIII/2013 (10ª). *Supra*.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

interés legítimo que tienen las asociaciones civiles en defensa del derecho a la educación,<sup>25</sup> contribuyendo así a la construcción jurisprudencial del concepto de "interés legítimo".

56. Además, superados todos los requisitos procesales correspondientes, esta Primera Sala estaría en aptitud de valorar si la omisión legislativa reclamada implica una vulneración de los derechos de información, así como de las libertades de expresión y de prensa.

57. De no ejercerse la facultad de atracción, se dejarían de examinar cuestiones de especial importancia para efectos del juicio de amparo, mismas que, a partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once en materia de amparo, merecen ser estudiadas detenidamente por este Alto Tribunal, a fin de construir criterios jurisprudenciales que garanticen la plena vigencia de los derechos humanos y permitan al juicio de amparo constituirse como un medio idóneo para la protección de los mismos.

58. De ahí que, a juicio de esta Primera Sala, el asunto en cuestión tenga el interés y trascendencia suficientes para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de su resolución.

### VI. DECISIÓN

59. Conforme a lo antes expuesto, lo procedente es ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 344/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>25</sup> 1a. CLXVII/2015 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación, Publicación semanal, 22 de mayo de 2015, 09:30 h. De rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A AL EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."

60. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 344/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**SEGUNDO.** Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Primera Sala para los efectos legales correspondientes.

**Notifíquese**, cúmplase y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**



**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**



PONENTE

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIO DE ACUERDOS  
DE LA PRIMERA SALA

LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN.

S E N T E N C I A

\* Nota: Esta foja corresponde a la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 132/2015.  
Conste.

CHIN TEXTO

PRIMEIRA





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

12  
FORMA A-53

0013

SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA  
FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015

EL LICENCIADO JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, HACE CONSTAR QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE, AL CONCLUIR LA SESIÓN PÚBLICA DEL DÍA DE HOY SE FIJÓ EN LOS ESTRADOS DE ESTA SUPREMA CORTE UNA LISTA DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN DICHA SESIÓN, EN LA QUE SE INCLUYÓ LA SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015.

MÉXICO, D.F., A CINCO DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE.

EL VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL QUINCE SE NOTIFICÓ LA RESOLUCIÓN ANTERIOR A LOS INTERESADOS POR MEDIO DE LISTA LA CUAL SE PUBLICÓ EN LOS ESTRADOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN III Y 29 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE. CONSTE.

ACTUARIO  
JONATAN EDUARDO LARA BAZA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD  
DE ATRACCIÓN 132/2015**

LA PRESENTE COPIA ES FIEL, QUE SE OBTUVO DE  
LAS CONSTANCIAS, QUE TUVE A LA VISTA Y SE  
CERTIFICA EN DOCE FOJAS ÚTILES, PARA LOS EFECTOS  
LEGALES A QUE HAYA LUGAR.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A DIEZ DE  
NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.



LA SUBSECRETARÍA DE ACUERDOS  
DE LA PRIMERA SALA.

TRIBUNAL JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PRIMERA SALA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA  
PRIMERA SALA

LIC. ELSA GUTIÉRREZ OLGUÍN.

COTEJÓ:  
LIC. MARÍA SOLEDAD NAJERA PAREDES.

SNP/JDOG.

RECURRENTE: Campaña Global por la Libertad de Expresión A 19 A.C.

AMPARO: 940/2014

ASUNTO: Recurso de Revisión

El presente documento se recibe con firma autógrafa

171000

C JUEZ DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL. PRESENTE

[Redacted] con la personalidad que tengo acreditada en autos,; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en [Redacted] número [Redacted], colonia [Redacted] delegación [Redacted] C.P. [Redacted] México, Distrito Federal, autorizando en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a los C. Licenciados en Derecho [Redacted] (cédula profesional [Redacted]) y [Redacted] (cédula profesional [Redacted]), así como para oír y recibir notificaciones a los CC. [Redacted], [Redacted], [Redacted] ante Usted, con el respeto debido comparezco y expongo:

Con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 81 fracción I, 83, 86, 88 y demás relativos y aplicables de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acudo a interponer en debidos tiempo y forma RECURSO DE REVISIÓN, en contra de la sentencia de amparo dictada el día 18 de julio de 2014.

PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO

El presente recurso es procedente en términos del artículo 81, fracción I de la Ley de Amparo y se interpone oportunamente de conformidad con el artículo 86 del ordenamiento citado.

Al respecto el artículo 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo, señala lo siguiente:

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

[...]"

Adicionalmente, considerando que la resolución recurrida fue notificada el 17 de octubre de 2014, el presente recurso de revisión se interpone en tiempo y forma, ya que se presenta dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surtió sus efectos la notificación de dicha resolución, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo.

En este sentido, es procedente y oportuna la interposición del presente recurso de revisión mediante el cual hago valer agravios tendientes a demostrar la ilegalidad del auto de sobreseimiento y la sentencia de amparo decretados mediante la resolución de fecha 18 de julio de 2014, dictada por el C. Juez Undécimo de Distrito en Materia de Amparo Administrativo con residencia en el Distrito Federal, en virtud de causar los siguientes Agravios.

FACULTAD DE ATRACCIÓN

Dado que se tiene conocimiento que el máximo tribunal de este país ha considerado el análisis de las "omisiones legislativas" como de contenido relevante y trascendente, se solicita que se le informe a nuestro máximo tribunal del presente asunto, para que, de considerarlo pertinente, hagan suya la facultad de atracción correspondiente.

Stamp: 2014 OCT 21 10:54 AM, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA FEDERAL, DISTRITO FEDERAL

Stamp: 2014 NOV 14, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA FEDERAL, DISTRITO FEDERAL. Handwritten: TRES COPIAS SIN INEXOR

Handwritten: 47 veces copias

# SINTEXTO



## AGRAVIOS

**PRIMERO.-** El C. Juez Undécimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, al emitir la resolución que sobresee el amparo promovido por la hoy recurrente, inobserva los principios de congruencia y exhaustividad reconocidos en el artículo 74 fracción II de la Ley de Amparo, mismo que implica la concreción de las garantías de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia. Esto es así en razón de que no realiza un estudio pormenorizado y suficiente sobre los actos reclamados.

En este sentido vale la pena resaltar la parte conducente del numeral violado de la Ley de Amparo:

“Artículo 74. La sentencia debe contener:

**I. La fijación clara y precisa del acto reclamado.**

**II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;**

(...)" (Énfasis añadido)

De la lectura del numeral anterior se advierte que las resoluciones a los juicios de amparo deben hacer un análisis sistemático de todos los conceptos de violación de acuerdo a los actos reclamados esgrimidos por los quejosos. Este requisito garantiza que se haga un análisis exhaustivo sobre las dolencias de los quejosos de manera que se le otorgue la máxima certeza jurídica.

En este sentido, si bien el artículo 76 de la Ley de Amparo contempla la posibilidad del juzgador de analizar los conceptos de violación en conjunto, esto no quiere decir que él mismo tenga la posibilidad de no estudiar todas y cada uno de ellos, así como tampoco el análisis de la inconstitucionalidad o no de los actos reclamados. De esta manera cada concepto de violación vertido dentro de una demanda de amparo merece un estudio pormenorizado de las razones y argumentos ahí vertidos para cumplir con las garantías de legalidad y seguridad jurídica, máxime que el recurso de protección constitucional tiene como finalidad restituir a los impetrantes en los derechos que considera han sido conculcados.

Luego entonces y con la intención de clarificar el presente agravio me permito verter los actos de autoridad reclamados tanto en el juicio de amparo como en la ampliación de amparo.

Así las cosas, del juicio de amparo promovido se puede advertir que los actos de autoridad son:

“1.- La Omisión de expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que establezca las normas 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 bajo los estándares establecidos en la ley e instrumentos internacionales, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

**2.- La parálisis de cualquier acto tendiente a expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que establezca las normas 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 bajo los estándares establecidos en la ley e instrumentos internacionales, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.**

El primero de éstos actos tiene por objeto a que se expida la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, sin embargo, **el segundo de estos actos es excitar al órgano legislativo a que cese la parálisis en la que actualmente y pueda realizar su función constitucional. Pudiendo aprobar o no dicha ley.**

Es decir, el primer acto de autoridad se relaciona con la omisión de expedir la multicitada ley, mientras que el segundo sobre la discusión de las iniciativas que se tienen registradas o bien la discusión del tema.

En ese sentido, conviene señalar que de la sentencia que se impugna, se puede advertir que, a pesar de que mi autorizante fue clara al señalar los actos de autoridad que reclamaba como contrarios a la constitución, el A Quo **únicamente se limitó a estudiar y analizar la violación a la omisión legislativa tendiente a**



SIN TEXTO



DE LA REP  
UBLICA DE CUBA  
ASAMBLEA NACIONAL



SECRETARIA  
DE ESTADO  
DE INTERIORES  
Y JUSTICIA

**expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No así los demás actos de autoridad y conceptos de violación relacionados con los mismos.**

Por lo que el A Quo violó el principio de exhaustividad en términos de lo señalado en el presente escrito.

Sirve para sustentar lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

**CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.** Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolucivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados. (Énfasis añadido)

De acuerdo a lo anterior el principio de exhaustividad y congruencia de las sentencias implica no sólo que sean congruentes consigo mismas, sino también con la *litis* y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolucivos, lo que obliga al juzgador a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos.

En tal sentido, al no haber analizado el A Quo los actos reclamados es que se estima que se deben de declarar fundados mis agravios y en consecuencia estudiar al fondo del asunto.

Lo anterior tiene especial relevancia ya que si bien en el primero de los actos el Poder Judicial de la Federación ha resuelto en varias ocasiones que se viola el principio de relatividad, para el segundo de los actos no. Es decir, en el análisis del segundo de los actos no implicaría que esta autoridad le ordene al legislativo la expedición de la ley, sino solamente que no quede paralizada su función legislativa, lo cual puede primar o no en la expedición de una ley. Pero al menos, debe de discutir el tema.

En tal sentido, es que solicito que, al haber violado el A Quo el principio de exhaustividad, se **AMPARE Y PROTEJA** a mi representada y se entre al fondo del asunto.

**SEGUNDO: El A Quo al emitir la resolución que sobresee el juicio de amparo promovido por mi autorizante señala que se actualiza lo señalado en el artículo 107 de la Constitución y que en su parte conducente señala "...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 a las bases siguientes..."**

Así las cosas, resulta notoriamente inexacto que en el caso que nos ocupa estemos en presencia de una norma de carácter electoral. Es cierto, la reforma materia del presente análisis se discutió, aprobó y promulgo junto con un conjunto de reformas de corte electoral.

Sin embargo, el contenido tanto del artículo 134 de la Constitución como del tercero transitorio, carece de cualquier componente de tipo electoral, ya que lo que regula, es la utilización de criterios objetivos para la aplicación de recursos públicos en la difusión de la comunicación social. El cual, como se dijo ya desde el juicio de garantías, impacta en el derecho de libertad de expresión.

En ese orden de ideas, si se revisa tanto el contenido del artículo 134 en su párrafo octavo, así como el artículo transitorio al que se refiere, es posible observar que carece de cualquier contenido electoral. Es decir, su contenido no se adecúa en ninguno de los supuestos del artículo 1º de la Ley General de Partidos Políticos ni en ninguna otra disposición de tal carácter.

En tal sentido, el hecho de que la reforma al artículo 134 de la Constitución se haya denominado como "política electoral" de ninguna manera se puede asumir ipso facto que el contenido de toda la reforma

CONFIDENTIAL



tiene tal carácter. No, la autoridad responsable debió de haber analizado tanto el contenido del artículo 134 en su párrafo octavo, como de su transitorio tercero para conocer si realmente tiene un contenido electoral o no.

Así las cosas, el artículo 134 de la Constitución en la parte que nos interesa señala que :

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.

Del extracto de artículo antes señalado, de ninguna manera se advierte que la disposición esté orientada a momentos, tiempos, actos o cualquier otra netamente electoral. O bien, que esté orientada exclusivamente a servidores públicos de elección popular. Por el contrario, el texto constitucional establece el estándar de la utilización de recursos públicos para propaganda oficial en cualquier momento y para cualquier órgano de gobierno.

Por su parte, de la lectura del tercer transitorio de la reforma se permite eliminar cualquier tipo de posibilidad en interpretar que su contenido se circunscriba a la materia electoral al señalar que:

**“TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”**

En ese sentido, si ni de la lectura del artículo 134 constitucional en su párrafo octavo, ni del artículo tercero transitorio antes transcrito se advierte un contenido electoral, es evidente que no se puede sobreseer el presente juicio de amparo por el solo hecho de que la reforma en la que emana el transitorio de referencia, se haya autodenominado como político –electoral

**TERCERO:** El A Quo al emitir la resolución que sobresee el juicio de amparo promovido por mi autorizante, inobserva los principios de congruencia y exhaustividad reconocidos en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, mismos que implican la concreción de las garantías de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia.

De la lectura de la sentencia es posible advertir que el Juez señala que no es procedente otorgar el amparo pues la protección constitucional que llegara a otorgársele a la recurrente, implicaría ordenar al Congreso de la Unión a legislar, lo cual equivaldría a reparar la omisión, es decir, a legislar, que sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de un supuesto normativo establecido en una ley que es una regla de carácter general, abstracta e impersonal.

Lo anterior es inexacto por lo siguiente:

I.- El principio de relatividad de las sentencias no debiera ser interpretado en la forma en la que lo hace el A Quo. Hacerlo en tales términos, viola lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, en relación con el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido en principio conviene señalar que en efecto, como lo señala el artículo 107 fracción II de la Constitución, las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocuparán de los que lo hubieren solicitado.

Dicha disposición tiene congruencia con la Litis que se plantea ya que una sentencia, únicamente puede vincular a las partes que litigaron, situación que debe de ajustarse a la regla general.

Handwritten text, possibly a signature or name, oriented vertically.



Sin embargo, la naturaleza de los actos reclamados, puede generar que las sentencias de amparo forzosamente tuviera efectos hacia otras personas, sin que por ello se deba negar la justicia a quien la solicite.

Tales hechos pueden suceder en los siguientes casos:

1º "A", "B" y "C" fueron víctimas del delito de "D" quienes denunciaron dicho hecho y el Ministerio Público logró obtener la orden de aprehensión en contra de "D". Dado que ha pasado mucho tiempo desde que se dictó la orden de aprehensión, "A" decide promover juicio de garantías para que se tomen medidas para su ejecución. "B" y "C" no promueven nada.

Es evidente que en este caso, la sentencia de amparo, de concederse, beneficiaría a "B" y a "C" ya que si el Juez de Amparo dicta medidas para que se ejecute la orden de aprehensión, dicha sentencia también beneficiaría a estos últimos.

2º "A" es víctima de violaciones graves a los derechos por parte de policías del municipio de Iguala. De acuerdo a la nueva Ley General de Víctimas, dentro de las medidas de reparación integral que tiene "A" se encuentran aquellas denominadas como de no repetición. El Juez penal y los Magistrados omiten dictar medidas de no repetición por lo que "A" ocurre al amparo.

Es evidente que la resolución a favor de "A" beneficiará a los habitantes del municipio de Iguala, ya que de la lectura de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición previstas en el artículo 74, son medidas que están destinadas a la colectividad. Aun y cuando es un derecho de la víctima del delito o de violaciones a derechos humanos.

3º "A" víctima del delito, promueve amparo en contra de la inactividad del Ministerio Público que integra una averiguación previa en contra de "B".

Es evidente que en este caso, "B" no es parte dentro de la Litis constitucional y le terminará afectando el resultado del juicio de amparo así como a cualquier otro sujeto que sea parte en la indagatoria.

4º la autoridad "A" promueve juicio de lesividad para que se proceda a la demolición de una construcción irregular en el Distrito Federal. La Constructora "B" se va al juicio de amparo. Es evidente que el resultado del fallo afectaría la vida y desarrollo del lugar donde se llevaría a cabo dicha construcción o demolición.

En ese orden de ideas, es claro que el principio de relatividad no puede ser interpretado como un obstáculo para acceder a la justicia. De aplicarlo de manera estricta, el juicio de amparo simplemente no podría proceder en una gran mayoría de casos. Es por ello que se considera que el principio de relatividad debe de interpretarse como una característica de la sentencia de amparo. Sin embargo, si por la naturaleza de la acción, o por la naturaleza del acto reclamado, la sentencia tiene efectos hacia terceras personas, eso no debe ser obstáculo para analizar y resolver un asunto siempre y cuando los efectos sean constitucionalmente válidos.

II.- En el caso que nos ocupa, no es la sentencia de amparo la que generaría efectos generales, sino la norma constitucional que obligó al constituyente en expedir la Ley Reglamentaria al párrafo séptimo de la Constitución. Es decir, no es el Juicio de Amparo el que generaría efectos generales sino el tercer transitorio de la reforma del diez de febrero del 2014.

Así pues, en el caso que nos ocupa, los efectos que en su caso se pudieran generarse en la emisión de la ley, no emanarían de una decisión judicial. Es decir, no es la autoridad judicial la que obligaría a que se emitiera una ley de carácter general. En todo caso, sería el legislador quien se obligó a emitir una ley general y la autoridad judicial simplemente le señalaría que diera cumplimiento con su mandato que dicho órgano se impuso.

En ese sentido, si el tercer transitorio de la reforma del 10 de febrero del dos mil catorce se estableció que **"El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de**

SIMTEXTIO

**esta Constitución, la que establecerá las normas 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” es el Congreso de la Unión quien precisamente determinó, en apego a su autonomía, la obligación constitucional de expedir la ley.**

El Juez de Amparo de ninguna manera se estaría pronunciando, en los términos propuestos en el juicio de garantías, en el sentido de que (i) El congreso expidiera una ley (ii) La ley a expedir reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución (iii) La ley establezca las normas que deberán de sujetarse los poderes públicos en materia de propaganda, etc. No, el juicio de amparo se limitaría a pedirle a la responsable que cumpliera con la obligación que ésta misma se impuso. Es decir los alcances de la sentencia no emanarían del juicio de amparo sino de lo que el propio constituyente señaló y se obligó.

Adoptar el criterio del A Quo, implicaría limitar el juicio de amparo a aquellas situaciones en donde únicamente se afecten derechos individuales y jamás en aquellos casos en donde se afecte a una colectividad.

Las violaciones graves de derechos humanos, los delitos de lesa humanidad, las cuestiones ambientales entre otros, carecerían de la protección constitucional mediante el juicio de amparo de adoptar ese criterio.

III.- Nuestro marco jurídico es claro en señalar una amplia interpretación del derecho a un recurso efectivo

Nuestro marco normativo es claro en establecer criterios y principios que permiten afirmar que el acceso a la justicia, contrario a como lo hace el A Quo, es un derecho amplio. Que incluso, ante falta de ley se debe de hacer valer.

El artículo 18 del Código Civil Federal es claro en establecer un principio general de derecho en donde, ante falta de una regulación expresa, le corresponde al Juzgador resolver y subsanar dicha insuficiencia.

Al respecto, conviene señalar que, de acuerdo a lo señalado por Galindo Garfias, respecto del artículo 18 del Código Civil, señala que “la situación que se presenta cuando la ley es omisa, frente a un caso no contemplado por ella (...) Estas lagunas deben ser colmadas por el juzgador mediante un procedimiento de integración de la ley.”<sup>1</sup>

En ese orden de ideas, si el juicio de amparo no prevé mecanismos para reclamar como actos de autoridad las omisiones legislativas, es evidente que el juzgador, en suplencia de dicha deficiencia, debió de haber establecido los estándares para una adecuada resolución y no aplicar de manera restrictiva los principios del juicio de amparo.

Es evidente que el juicio de amparo –único medio de control constitucional para particulares en contra de actos de autoridad- debe de contener y adecuarse a la realidad que actualmente acontece y poder resolver omisiones de todo tipo incluso las legislativas y no limitarse a resolver las pocas cosas para la que fue diseñado, en una época donde eran los derechos individuales los que interesaba proteger.

IV- Uno de los grandes cambios a la nueva ley de Amparo es la consideración del Constituyente de dejar de lado los efectos relativos de las sentencias cuando exista inconstitucionalidad manifiesta estableciendo excepciones a lo dispuesto en la fracción II del artículo 107 de la Constitución tal como se lee del dictamen de aprobación emitido por la Cámara de Diputados:

“La tercera reforma constitucional importante en materia del juicio de amparo se refiere a los efectos de las sentencias del juicio de amparo. La reforma extendió la protección del amparo a las personas que inclusive no hubiesen participado en el litigio en el que una norma general se hubiese declarado inconstitucional, con excepción de las normas tributarias.

<sup>1</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio Derecho Civil Ed Porrúa pag 190

<sup>2</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda Iniciativa con Proyecto de

# SIN TEXTO

Como acertadamente lo refieren los incitantes, uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encontraba construido el juicio de amparo en México hasta antes de la reforma constitucional, es el de relatividad de las sentencias de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la norma reclamada.

Coincidimos con los senadores iniciantes en que la importancia que tuvo la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo de juicio de amparo en nuestro país, en la actualidad carece de justificación y por lo mismos se hacía impostergable su modificación, ello en aras de garantizar el principio de supremacía constitucional y la regularidad del orden jurídico mexicano y algo igualmente importante, el principio de igualdad ante la ley, dado que en un país con serias desigualdades económicas y sociales resultaba una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, solo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales por nuestro máximo tribunal constitucional<sup>2</sup>.

Luego entonces es dable señalar que –como lo expuso el legislador al momento de la aprobación de la nueva Ley de Amparo-, a partir de la nueva norma que rige el juicio de amparo, el principio de relatividad de las sentencias de amparo ya no es absoluto, pues como lo previó el Constituyente, esto afecta los principios de supremacía constitucional y la regularidad del orden jurídico mexicano y algo igualmente importante, el principio de igualdad ante la ley.

En este sentido, el artículo 107 fracción II prevé en su segundo párrafo que cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión (hipótesis en la que se ubica el caso que nos ocupa) se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente abriendo la posibilidad de que exista un primer y segundo juicio en el que se estudie la inconstitucionalidad de una norma general.

De esta manera el artículo 107, fracción II en su parte conducente quedó como a continuación se enmarca:

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:

(...)

II. 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.

**Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.**

De la lectura del numeral citado se colige que si bien las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos, existe una excepción que anteriormente no se encontraba contemplada: cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

En consecuencia es necesario el estudio de la violación expresada por los recurrentes a fin de determinar si efectivamente existe una inconstitucionalidad manifiesta en la norma general impugnada para que se actualice la hipótesis dispuesta en este segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 pues de otra forma nunca se lograrán ni la primera ni la segunda ocasión en que se resuelva la inconstitucionalidad.

<sup>2</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.



Handwritten text, possibly a signature or name, located in the center of the page.



Small handwritten text or initials located in the bottom right corner of the page.

En este tenor, Juan Carlos González Cancino señala que si fuese cierto que la sentencia de amparo produce efectos generales en los casos de omisión legislativa, tan pronto se dictara la sentencia se producirían los efectos generales, pero eso no acontece en la realidad, pues se requiere de todo un proceso legislativo para crear la ley omitida. Asimismo advierte que la prueba irrefutable de que la sentencia de amparo no tiene efectos generales se da cuando la Autoridad Legislativa señalada como Responsable en el juicio de amparo se puede negar a legislar. En esos casos existe una ejecutoria de amparo y pese a ello no hay efectos generales. Además señala que otra forma de demostrar que la sentencia de amparo no tiene efectos generales en los casos de omisiones legislativas, es considerando que el contenido normativo detallado, es decir la redacción específica de la ley a producir no se encuentra prevista en la sentencia, sino que es producto de las facultades discrecionales de la Autoridad Responsable en este caso un Congreso Federal<sup>3</sup>.

Entonces, es falso, como lo expone el *A quo* en la sentencia al amparo indirecto 940/2014 que en el amparo contra las omisiones legislativas las sentencias tienen efectos generales, ya que dichos efectos derivan directamente de la competencia legislativa de la autoridad responsable y de un eventual proceso legislativo por lo que no es dable señalar que otorgar el amparo a la recurrente contraviene el principio de relatividad de las sentencias.

**Así es, es falso que el principio de relatividad impida la tramitación y resolución de los juicios de amparo promovidos en contra de omisiones legislativas, pues los efectos generales que en su caso se llegasen a dar son producto de la competencia y proceso legislativo llevado a cabo por la autoridad responsable y no de la ejecutoria de amparo como lo afirma el Juzgador.**

Y.- El *A quo* no considera que declarar la improcedencia del juicio de amparo indirecto 940/2014, en contra de la omisión del Legislativo de atender la reforma del artículo 134 de la Constitución implica una violación a las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidas en el artículo 1º Constitucional.

**Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La interpretación al primer numeral constitucional advierte que existen derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión, prensa y derecho a la información que requieren de desarrollo legal para poder ejercerse, por ello tolerar la omisión legislativa, como lo hace el *A quo* en la sentencia de amparo indirecto 940/2013, implica una contravención a las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos en términos del precepto constitucional citado.

**De esta manera la sentencia recurrida solapa la irresponsabilidad de los legisladores de garantizar, a través de las leyes, la máxima protección de los derechos humanos, en este caso del derecho a la información, la libertad de prensa y de expresión**

Aunado a lo anterior, los artículos 1 y 103 de la Constitución claramente establecen que todas las personas gozarán de las garantías internacionales en materia de derechos humanos y es el caso los artículos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.2 del Pacto Internacional de

<sup>3</sup> El amparo contra omisiones legislativas disponible en <http://constitucionalistasmexicanos.blogspot.mx/2013/06/el-amparo-contra-omisiones-legislativas.html>

1910  
MAY 10  
1910



1910  
MAY 10  
1910

1910  
MAY 10  
1910  
1910  
MAY 10  
1910  
1910  
MAY 10  
1910

Derechos Civiles y Políticos establecen la garantía consistente precisamente en la expedición de medidas legislativas que hagan efectivos los derechos humanos previstos en los referidos instrumentos internacionales:

#### CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

##### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

#### PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

De aquí se desprende que, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución y los artículos 2 de la Convención Americana de Derecho Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las autoridades del Estado mexicano deben en todo momento instrumentar en sus leyes la máxima garantía de los derechos humanos situación que no consideró el A quo al momento de resolver el amparo indirecto 940/2014.

A la luz de lo anterior, el Doctor Israel Santos ha señalado que la inconstitucionalidad por omisión legislativa se configura por 7 elementos:<sup>4</sup>

1. *La vulneración del texto constitucional:* en tanto el Poder Legislativo no desarrolla la Constitución, vulnerando el texto constitucional, restándole fuerza normativa.
2. *La inactividad legislativa:* acto de voluntad del legislador mediante el cual se rehúsa con su mandato de actuación y así realizar el proyecto constitucional.
3. *El mandato de actuación exigido al Poder Legislativo:* la función encargada a este Poder por parte de la Constitución no es una labor genérica de desarrollo normativo sino un mandamiento específico y expreso de legislar en cierta materia, de manera que la capacidad de autodeterminación del Legislativo no es absoluta pues se encuentra ceñida a su mandato constitucional.
4. *La eficacia limitada del mandato constitucional:* existen normas constitucionales que requieren ulterior desarrollo legislativo, como la que nos ocupa en la especie. Ello deriva de la imposibilidad del Constituyente para agotar casuísticamente todas las excepciones a los principios y reglas tutelados en la Ley Suprema, por lo que en ocasiones –como en la especie– remite al legislador la obligación de desarrollo y configuración normativas de tales supuestos de excepción.
5. *La inconstitucionalidad e ineficacia de la norma con motivo de la omisión:* la omisión legislativa vulnera la eficacia de la norma constitucional ante la inexistencia material de la legislación secundaria que la desarrolle.
6. *La dilación "irracional":* puede darse bajo dos supuestos, el primero, que se incumpla con el plazo fijado para la configuración de la norma secundaria; y el segundo, cuando no habiendo un plazo específico para la emisión de la norma, se deberá atender *ad casum* la existencia de un plazo razonable para ello.
7. *En su caso, la lesión del principio de igualdad:* cuando la omisión legislativa produce efectos diferenciados o discriminatorios en ciertos grupos sociales.

<sup>4</sup> Santos Flores, Israel, *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, serie Estudios Jurídicos número 187, pp. 27 a 29

# SIN TEXTO

1950



A la luz de lo anterior, la autoridad legislativa no solamente vulnera sus obligaciones genéricas en materia de derechos humanos, sino un mandato "de hacer" establecido por la Constitución y cuyo desacato vulnera el principio de supremacía constitucional. Ello es congruente con un Estado Social de Derecho, en el cual el poder estatal no solamente se limita o abstiene de vulnerar los derechos y libertades de los individuos, sino que implica un deber de acción o de mandato encaminado a desarrollar aquellas normas programáticas, dirigentes o directivas contenidas en el texto constitucional.

El tratamiento doctrinal anterior encuentra sustento en la tesis aislada: I.4o.A.24 K (10a.), Décima Época Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, publicada en viernes 13 de diciembre de 2013, Materia Común, misma que a la letra dice:

**INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN.** Para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el juzgador deberá revisar que: a) exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley), luego de la declaración en la norma "programática", en la que se establece un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación "operativa" en las leyes o acciones conducentes; b) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, c) la omisión produzca la violación de un derecho o garantía.

En consecuencia, **el Juez debió ordenar al Poder Legislativo a legislar el derecho humano que exige tal desarrollo legal en atención a lo dispuesto en los artículos 1º de la Constitución y los artículo 2 de la Convención Americana de Derecho Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

En este sentido, el Juzgado de Distrito violentó su deber de cumplir con el control *ex officio* de convencionalidad ya que mediante su resolución convalida una normatividad que omite considerar el espíritu de la norma constitucional (los artículos 6 y 134) y a los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por el Estado mexicano. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, en su sentencia del 26 de noviembre de 2010 señaló que:<sup>5</sup>

*"225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana<sup>7</sup>." (Énfasis añadido)*

Este criterio jurisprudencial de control de convencionalidad *ex officio* se ha consolidado como jurisprudencia al aplicarse de forma constante por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos contenciosos -4 de ellos contra México- siguientes: *Almonacid Arellano vs. Chile*; *La Cantuta vs. Perú* (2006); *Boyce y otros vs. Barbados* (2007); *Heliodoro Portugal vs. Panamá* (2008); *Rosendo Radilla Pacheco vs. México* (2009);

<sup>5</sup> *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225.

<sup>6</sup> *Cfr. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 219, y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1º de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 202.

<sup>7</sup> *Cfr. Caso Almonacid Arellano*, párr. 124; *Caso Rosendo Cantú*, párr. 219, y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*, párr. 202.

SIM TEXTO



Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2010); Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010); Fernández Ortega y Otros vs. México (2010); Rosendo Cantú y Otra vs. México (2010); Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia (2010); Vélez Loo vs. Panamá (2010); Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil (2010), Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010).<sup>8</sup>

Es así que la autoridad jurisdiccional tiene el deber de ordenar al Poder Legislativo a cumplir con su obligación de configurar normativamente las excepciones en materia de acceso a la información, para de esta manera garantizar su máxima protección y así velar por el efecto útil de los tratados internacionales, tal cual lo refirió la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Heliodoro Portugal el 12 de agosto de 2008:

"180. La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, es importante destacar que la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia, debe realizarse a través de lo que se denomina "control de convencionalidad", según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos."<sup>9</sup>

[Resaltado fuera del original]

En consonancia con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la Consulta a Trámite Expediente Varios 912/2010 ha decidido que todos los jueces del Estado mexicano se encuentran obligados a realizar un efectivo **control de constitucionalidad y de convencionalidad**, esto es, a realizar una interpretación conforme a los más altos estándares de derechos humanos contenidos en la Norma Suprema y los Tratados Internacionales (en sentido amplio y estricto), o en su defecto, dejar de aplicar aquellas leyes del orden normativo mexicano que contravengan las disposiciones constitucionales y aquellas derivadas de los Convenios y Pactos que en materia de derechos humanos se han ratificado, así como las pautas hermenéuticas de ellos establecido y que a partir de la reciente reforma constitucional en la materia, forman parte del llamado **parámetro de regularidad constitucional** según lo estipulado por el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

Sirve para robustecer lo anteriormente expuesto, las tesis aisladas P. LXVIII/2011 (9a.), Décima Época, visible en la página 551, Libro III del Semanario Judicial y su Gaceta, de Diciembre de 2011 y la diversa P. LXIX/2011(9a.), Décima Época, visible en la página 552, Libro III del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en Diciembre de 2011, recientemente aprobadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la luz de la reforma constitucional en comento y las obligaciones impuestas al Estado mexicano en las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

**PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El

<sup>8</sup> Caso *La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 173. Caso *Boyce y otros vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 79.; Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 180.; Caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339.; Caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 208, nota 307.; *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 311.; Caso *Fernández Ortega y Otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 234.; Caso *Rosendo Cantú y Otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 219; Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1º de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 202.; Caso *Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 287; Caso *Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 106; Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, párr. 225.

<sup>9</sup> Caso *Heliodoro Portugal v Panamá*, Sentencia de fecha 12 de agosto de 2008.



COMITÉ FEDERAL  
DE INVESTIGACIÓN Y  
SEGURIDAD NACIONAL



Faint, illegible text or markings on the left side of the page.

Faint, illegible text or markings on the left side of the page.

Faint, illegible text or markings on the right side of the page.

parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

De esta forma la resolución del amparo deberá considerar todos los actos que resulten lesivos de derechos fundamentales por ser contrario a la Constitución y los más altos estándares de derechos humanos y consecuentemente, deben ser dejados sin efecto o ser subsanadas sus deficiencias por los jueces ordinarios y de amparo tal como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dilucidar sobre el control difuso de convencionalidad.

Por otro lado, el criterio aplicado por el *A quo* al constituir un obstáculo insuperable para el quejoso viola la garantía de un recurso judicial efectivo, sencillo e idóneo en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

**Artículo 25. Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso **efectivo** ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En este sentido, el debido proceso legal abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>10</sup> La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. De esta manera, se ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente

<sup>10</sup> Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2010, Serie C No. 217, párr. 178.

1952

1953

1954

1955



recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales.<sup>11</sup>

En este sentido, los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal prevé como recurso judicial de protección de derechos humanos y sus garantías el juicio de amparo, el cual tiene como objetivo primordial reparar y/o detener la afectación generada por leyes o actos de autoridad que violen o vulneren los derechos humanos para así restituirlos al agraviado.

En relación al concepto de "efectividad" exigido a las acciones o recursos de amparo y sus equivalentes, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado su idoneidad y naturaleza reparadora<sup>12</sup> señalando que:

"[S]egún este principio, la existencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención, constituye una transgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios<sup>13</sup>." (Énfasis añadido)

En consonancia con lo anterior el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara, Jalisco, en la tesis aislada III.4o.(III Región) 6 K (10a., de la Décima Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2, materia Constitucional, visible en página 148, establece:

**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL.** De la interpretación conforme de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la tutela judicial efectiva se compone de los siguientes postulados: a) el derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo incorporado en la esfera jurídica de todo gobernado para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra; b) debe garantizarse al gobernado el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos, con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución; y, c) la implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de defensa. Así, el poder público no puede condicionar o impedir el acceso a la administración de justicia, lo cual debe entenderse en el sentido de que la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que además de la normativa, los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción. Lo anterior no implica la eliminación de toda formalidad ni constituye un presupuesto para pasar por alto las disposiciones legislativas, sino por el contrario, ajustarse a éstas y ponderar los derechos en juego, para que las partes en conflicto tengan la misma oportunidad de defensa, pues la tutela judicial efectiva debe entenderse como el mínimo de prerrogativas con las cuales

<sup>11</sup>Cfr. OEA, *El Acceso a la Justicia como garantía de los DESC*, Estudio De Los Estándares Fijados por el SIDH, OEA/Ser.LV/II.129, Doc. 4, 7 de septiembre 2007, párr. 77

<sup>12</sup> Cfr. Ayala Corao, Carlos, Recepción de la Jurisprudencia Internacional sobre Derechos Humanos por la jurisprudencia Constitucional, Universidad Carlos III, España, pág. 40.

<sup>13</sup> Cfr. Corte IDH, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*, Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, Serie A. 09, párr. 24.

DIXIE

1910

10

cuentan los sujetos. Por tanto, para lograr la eficacia del indicado derecho humano, los juzgadores deben desarrollar la posibilidad del recurso judicial, esto es, eliminar formalismos que representen obstáculos para ello. Lo anterior se ejemplifica en el caso de que se impugne un acto y el tribunal ante el que se interpuso la demanda advierta que es incompetente, en cuyo caso no debe sobreseer, sino señalar al particular cuál es la vía de impugnación procedente y remitir los autos al órgano jurisdiccional que deba conocer de él, el cual deberá inclusive otorgar la oportunidad de adecuar la pretensión a los requisitos previstos en los ordenamientos aplicables, sin perjuicio de que se analice la oportuna presentación del medio de defensa." (Énfasis añadido).

Bajo los criterios esbozados en la tesis transcrita, se desprende criterios importantes emanados de la interpretación conforme del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que deberán revisarse de manera reforzada al momento de realizar un estricto control de constitucionalidad sobre las posibilidades reales de un recurso jurídico de protección de derechos fundamentales:

- a) El derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra;
- b) el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución; y,
- c) la implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de defensa

A la luz de la sentencia recurrida, queda claro que se obstaculiza el acceso a una tutela jurisdiccional efectiva puesto que se omite entrar al estudio de fondo de la demanda de garantías de la hoy recurrente mediante un análisis carente de exhaustividad y claridad que—sin considerar la vigencia de la nueva Ley de Amparo— declara la improcedencia del amparo en contra de la omisión de legislar la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que establezca las normas 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 bajo lo estándares establecidos en la ley e instrumentos internacionales, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos

Por lo anterior el A Quo impone requisitos de procedencia desproporcionados, innecesarios y poco razonables que limitan las posibilidades de desarrollar el recurso de amparo en tanto juicio de protección constitucional. De esta manera el acceso a la justicia en tanto derecho humano pierde eficacia en su ejercicio y deja en la indefensión a la suscrita debido a la imposibilidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales de control constitucional a reclamar la violación de mis derechos fundamentales. Desde el punto de vista del derecho objetivo, se elimina la eficacia de la norma constitucional y legal aplicable para la substanciación del recurso.

**Así es, en la especie, el A quo le otorga más valor a una institución procesal que a los derechos humanos y su pleno ejercicio pretendidamente protegidos por dicho mecanismo procesal. En ese sentido el Juzgador olvida que la Constitución es un texto normativo expedido a favor de las personas y que su interpretación debe realizarse privilegiando a los derechos y libertades, no a los aspectos técnicos procesales los cuales no son un fin en sí mismo sino un medio para hacer efectivo un derecho sustantivo.**

En conclusión sobre los puntos que anteceden es pertinente establecer que las garantías y derechos humanos contenidos en la Constitución deben concebirse e interpretarse a la luz de su integralidad, su operación de modo complementario y su mismo valor constitucional en una relación de influencia mutua e integración armónica. De esta forma, el orden jurídico asume un carácter hermenéutico por lo que la resolución de un mecanismo de control constitucional como el juicio de amparo debe estar regido por los más altos estándares de derechos humanos bajo la premisa de una interpretación y aplicación sistémica

# SIMTEXT



STAMP  
OR  
MARK

STAMP  
OR  
MARK



IX

orientada a la mayor eficacia, coexistencia y defensa de todos los bienes jurídicos protegidos en el orden constitucional.

En lo que concierne a la omisión legislativa, a la luz el juicio de amparo debe entenderse que el órgano de control constitucional debe verificar y prever que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos. En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada. Así las cosas, la protección y amparo justicia federal resulta inocua ante la imposibilidad de aplicar leyes y procedimientos establecidos que por mandato constitucional deben prefigurarse en la legislación secundaria.

Encontramos en este tenor la tesis aislada I.4o.A.22 K (10a.) de la Décima Época, de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, el viernes 13 de diciembre de 2013, Materia Común, del rubro y texto siguiente:

**OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS.** La omisión legislativa es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatoria y concreta realización, de forma que impide la eficaz aplicación del texto constitucional; esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tomarlas operativas y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución. De ello, se deduce que la nota distintiva de dicha figura jurídica consiste en que la norma constitucional preceptiva ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil; así, la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada. Lo anterior responde a que, para hacer efectivos los derechos fundamentales, existen dos principios a colmar, el primero llamado de legalidad que, en tratándose de ciertos derechos fundamentales, especialmente los sociales, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y, el segundo, es el jurisdiccional, imponiendo que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos, o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado. En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

En suma, el *A Quo* restringe las posibilidades del recurso de juicio de amparo en tanto realiza una interpretación restrictiva de su procedencia, omite un control efectivo de convencionalidad y de constitucionalidad, a la vez que soslaya la omisión legislativa materia de la Litis. De esta manera, incumple con su labor de vigilancia del orden constitucional y de plena garantía de los derechos humanos de la suscrita.

Por todo lo anterior, de considerar Sus Señorías operante y fundado el agravio, solicito se avoque al estudio de en los conceptos de violación esgrimidos en la demanda inicial de amparo promovida por la suscrita para lo cual requiero se tengan por reproducidos en el presente escrito.

Así, se solicita a ese H. Tribunal Colegiado que en el momento procesal oportuno conceda a la ahora recurrente el **AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN** en contra de la sentencia recurrida, en virtud de que transgrede los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia de las sentencias judiciales conforme a los dispuesto con los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo.

SIM TEXTO



Por todo lo anterior, es procedente que ese H. Tribunal Colegiado revoque la resolución de 18 de septiembre de 2014, entre al estudio del fondo del asunto en términos del artículo 93 de la Ley de Amparo y, en el momento procesal oportuno, me conceda el **AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN**.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, **A ESTA H.AUTORIDAD**, atentamente solicito se sirva:

**PRIMERO.-** Tener por presentado en tiempo y forma, el presente Recurso de Revisión en Amparo Indirecto en contra de la de la sentencia de fecha 18 de julio de 2014, dictada en el expediente 940/2014.

**SEGUNDO.-** Admitir a trámite el presente Recurso de Revisión, teniendo por autorizadas a las personas señaladas en el proemio del presente escrito.

**TERCERO.-** Remitir el original del presente, la copia correspondiente del Ministerio Público, así como los autos que conforman el presente expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que asuma la competencia originaria conforme al artículo 83 de la Ley de Amparo y lleve a cabo la sustanciación del juicio.

**CUARTO.-** Previos los trámites de ley, revocar la sentencia recurrida y otorgar el **AMPARO Y LA PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL** a la hoy agraviada.

**PROTESTO LO NECESARIO**  
México, D.F., a 3 de **NOVIEMBRE** de 2014.

[Redacted signature and name block]

THE  
LIBRARY  
OF THE  
MUSEUM OF  
ART AND HISTORY

THE  
MUSEUM OF  
ART AND HISTORY

1000  
N. GARDEN ST.  
WASHINGTON, D.C. 20004



# BOLETA DE RADICACIÓN Y TURNO

**AMPARO EN REVISIÓN**  
Asunto

**1359/2015**  
Número

**23/11/15**  
dd/mm/aa

### 1) TIPO DE TURNO.

DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DEL ASUNTO, ÉSTE DEBE TURNARSE EN<sup>1</sup>:

**PLENO**       **PRIMERA SALA**       **SEGUNDA SALA**

### NOTIFICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO

Adscrito al Tribunal Colegiado       Remite copia adscrito a la SCJN       para el De autos o del oficio no se desprende


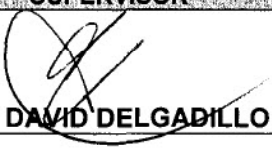
### 2) MATERIA DEL TURNO.

ADEMÁS, EL TURNO CORRESPONDE A LA INSTANCIA SEÑALADA EN:

- 2.1 ADMINISTRATIVA<sup>2</sup>..... ( )
- 2.2 PENAL Y CIVIL (PRIMERA SALA) ..... ( )
- 2.3 LABORAL, AGRARIA Y ADMINISTRATIVA<sup>3</sup> (SEGUNDA SALA) ..... ( )
- 2.4 TURNO CRONOLÓGICO ..... ( )
- 2.5 TURNO RELACIONADO \_\_\_\_\_ ( )
- 2.6 TURNO POR DETERMINACIÓN DEL PLENO O SALA. ( )
- 2.7 EL ASUNTO PERTENECE A ALGUNA COMISIÓN .... ( )

Tema de la Comisión: \_\_\_\_\_

**OBSERVACIONES: EL PRESENTE AMPARO EN REVISIÓN ES DERIVADO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015 DEL ÍNDICE DE LA PRIMERA SALA DE ESTE ALTO TRIBUNAL.**

SECRETARIO AUXILIAR	SUPERVISOR
 LIC. EDGAR TEJADA	 LIC. DAVID DELGADILLO

### 3) TURNO.

TOMANDO EN CUENTA LO ANTES PRECISADO POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS INDICADOS, EL TURNO QUE CORRESPONDE AL PRESENTE ASUNTO, CONSIDERANDO EL QUE SE ASIGNÓ A LOS DOS ANTERIORES DEL MISMO TIPO DE ASUNTO, ES EL SIGUIENTE:

ANTERIORES	INSTANCIA	MINISTRO
1386/2015	1a. Sala	Cutierrez
1357/2015	1a. Sala	Cassio

Acdo. de s.p. de 10/02/2015

TURNO QUE SE OTORGA	INSTANCIA	MINISTRO
1359/2015	1a. Sala	Zaldívar

**LIC. MONICA FERNANDA ESTEVANE NUÑEZ**

<sup>1</sup> MARQUE CON UNA X LA OPCIÓN SELECCIONADA.

<sup>2</sup> SE TURNARÁN EN PLENO LOS ASUNTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LOS QUE SUBSISTE EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES FEDERALES E INCLUSO DE LOCALES CUANDO EL PLENO HAYA REASUMIDO COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS MISMOS.

<sup>3</sup> SE TURNARÁN EN SEGUNDA SALA LOS ASUNTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LOS QUE SUBSISTE EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES GENERALES CON RANGO INFERIOR A LEY O EN ESA MATERIA SEA NECESARIO REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRATADOS INTERNACIONALES QUE CONTENGAN NORMAS DE DERECHOS HUMANOS. EN EL SUPUESTO DE QUE EN MATERIA ADMINISTRATIVA SUBSISTA EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD TANTO DE LEYES FEDERALES COMO DE DISPOSICIONES DE RANGO INFERIOR A ÉSTAS, EL TURNO RESPECTIVO DEBERÁ ASIGNARSE EN SEGUNDA SALA.

SIN TEXTO



Vertical text or markings along the right edge of the page, including what appears to be a page number '3' and other illegible characters.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

0031

FORMA A-24

QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL  
AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO: 1359/2015  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

En México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince, se da cuenta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con lo siguiente:

Contenido:	Presentado en:
1. Oficio VI-229-P de diez de noviembre del presente año, del índice de la <b>Primera Sala de este Alto Tribunal</b> , registrada con el folio <b>062983</b> .	Original
2. Resolución de cinco de agosto de dos mil quince, dictada por la referida <b>Primera Sala</b> , en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015.	Copia certificada
3. Escrito de [REDACTED], en su carácter de autorizado de la quejosa al rubro mencionada.	Original
4. Amparo en revisión 344/2014.	Un cuaderno
5. Juicio de amparo 940/2014.	Un cuaderno
6. Disco compacto.	Una pieza

Las constancias anteriores fueron recibidas en la subsecretaría general de acuerdos el diecinueve de noviembre del año en curso. Consté.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince.

En términos de la normativa aplicable, con el oficio de remisión de los autos, la copia certificada de la ejecutoria y el escrito de cuenta, fórmense los expedientes impreso y electrónico correspondientes al toca de revisión relativo al juicio de amparo

promovido por la quejosa citada al rubro, contra actos del Congreso de la Unión. **Acútese recibo.**

Ahora bien, visto el contenido de la resolución emitida en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, por la **Primera Sala de este Alto Tribunal, de cinco de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz**, integrante de la aludida **Primera Sala**, en la cual se resolvió ejercer dicha facultad para conocer del recurso de revisión que dio origen al amparo en revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por **el autorizado de la quejosa mencionada al rubro** en contra de la sentencia de quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; procede que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque a conocer del citado recurso, y en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, **radíquese el presente asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte.**

Consecuentemente, tomando en consideración que el recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 14, fracción II, primer párrafo, y 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General **Plenario 5/2013 referido, se acuerda:**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

0032

FORMA A-54

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

**I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.**

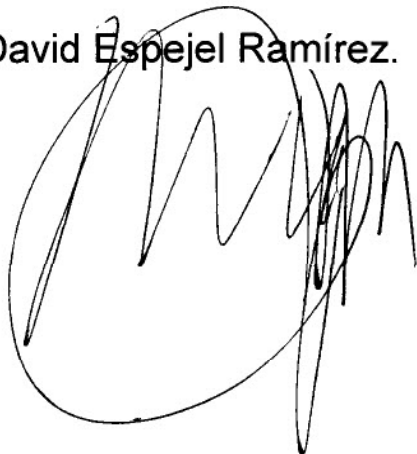
**II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto.**

**III.- Hecho lo anterior, si el Ministro considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, con fundamento en el numeral 87 del referido Reglamento, previo dictamen o acuerdo que se emita, recibido el asunto en la subsecretaría general de acuerdos, con la certificación del titular de ésta, radíquese en Pleno y remítase al Ministro designado ponente para los efectos legales correspondientes; mismo procedimiento debe llevarse a cabo en el caso de que el expediente ya se encuentre radicado en Pleno y se solicite que lo resuelva la Sala de su adscripción.**

**IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañarse copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo**

dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación.

Lo proveyó y firma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Ministro Luis María Aguilar Morales**, quien actúa con el subsecretario general de acuerdos que da fe, licenciado David Espejel Ramírez.



DER/DDV/ETM/gvc

En 14 DIC 2015 por lista de la misma fecha, se notificó la resolución anterior al (os) interesado(s) de conformidad con lo establecido en los artículos 26, fracción III, y 29 de la Ley de Amparo. Doy fe.





# Suprema Corte de Justicia de la Nación

## Acuse de envío

**Destinatario:** PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

**Fecha de envío:** 14/12/2015 11:46:33

**Tipo y Núm. de Exp. en SCJN:** AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

**Núm. de oficio en SCJN:** MI/PL/SSGA/II/1273/2015

**Fecha de ingreso de acuerdo:** 09/12/2015 12:21:34

**Fecha de acuerdo:** 23/11/2015

**Tipo de acuerdo:** ADMISIÓN Y TURNO, PARA CONOCIMIENTO

**Síntesis del acuerdo:**

...I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto...

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañársele copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación...

<b>Detalle y constancias remitidas (en su caso)</b>			
<b>Acuerdo (en su caso constancias)</b>	<b>Tipo y núm. exp. en órgano destinatario</b>	<b>Constancia remitida</b>	<b>Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido electrónicamente</b>
Acuerdo Fecha de acuerdo: 23/11/2015	344/2014 AMPARO EN REVISIÓN		(6) ORIGINAL

STYETI  
S

\* En el cómputo de número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

1950

1951

1952

1953

1954



Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign  
Archivo Firmado: Generico27790\_-510\_318892.pdf  
Secuencia: 528537

Autoridad Certificadora: AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	<b>Nombre:</b>	GUSTAVO ENRIQUE BASAÑEZ GONZALEZ	<b>Validez:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b># Serie:</b>	706a6673636a6e000000000000000000000037f	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:47:14Z / 14/12/2015T11:47:14-06:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	5d c6 ba 01 c8 e0 39 d8 05 0f 45 5f 06 01 aa 56 0b e7 32 c9 45 e1 cd 53 dc fe de ca 6b 14 66 c5 76 a4 75 95 75 f2 47 de 5c 87 28 bc 9d 00 ee 5b 6c 8b 1c c9 5a 19 90 77 c4 12 dd 2f 2c 51 30 7b 3a 72 c0 24 d0 ae ad 8f 67 be bf 8a 97 58 69 22 28 61 dd a2 84 91 fa 89 71 92 af 83 2f d7 a2 b9 6c 5f aa 73 55 c8 39 51 b7 45 06 5c 6f 8d 82 9b b7 d1 d8 a5 8a 6e 52 b3 49 ae 05 75 f2 0e b0 4a 06 82 1d b9 a1 68 ea 1a 0c 52 e3 ae 14 1f 0e 2b 99 2c 9f 91 0c ae 02 5e e1 57 72 c2 5d 1b 08 01 1a 8f 9f d2 20 05 11 7d 2d 9d 92 e5 ba d9 83 5c dd 11 ce 74 75 ad 0e 10 a5 17 9c ea b5 b1 6f dc ae fd bf ce 3a 26 4a bd 67 f0 3c 16 a9 c2 ae 92 c5 44 bb 8f be f7 e4 ec c7 b4 6b 00 f6 61 5e b4 7f a5 77 6c 6a 75 25 31 7b 28 7d 1d 7b 80 f9 b5 f4 85 de 09 71 72 91 f0 08 a9 9f 1b e5 61 2a 36			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:46:47Z / 14/12/2015T11:46:47-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Número de serie:</b>	706a6673636a6e0000000000000000000000000037f			
Firma	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:47:14Z / 14/12/2015T11:47:14-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	530454			
	<b>Datos estampillados:</b>	3D0192D69B00C3C40879D89DB2574EBC06818C4A			

1942



0  
0  
0  
0  
0



## Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Acuse de envío

**Destinatario:** JUZGADO DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

**Fecha de envío:** 14/12/2015 11:46:34

**Tipo y Núm. de Exp. en SCJN:** AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

**Núm. de oficio en SCJN:** MI/PL/SSGA/II/1274/2015

**Fecha de ingreso de acuerdo:** 09/12/2015 12:21:34

**Fecha de acuerdo:** 23/11/2015

**Tipo de acuerdo:** ADMISIÓN Y TURNO, PARA CONOCIMIENTO

**Síntesis del acuerdo:** ...I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto...

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañarse copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación...

#### Detalle y constancias remitidas (en su caso)

Acuerdo (en su caso constancias)	Tipo y núm. exp. en órgano destinatario	Constancia remitida	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido electrónicamente
Acuerdo Fecha de acuerdo: 23/11/2015	940/2014 AMPARO INDIRECTO		(6) ORIGINAL

1911

1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

1919

1920

\* En el cómputo de número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

DIXIE  
S

Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign  
 Archivo Firmado: Generico27791\_-64\_318892.pdf  
 Secuencia: 528538

Autoridad Certificadora: AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	<b>Nombre:</b>	GUSTAVO ENRIQUE BASAÑEZ GONZALEZ	<b>Validex:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b># Serie:</b>	706a6673636a6e00000000000000000000000037f	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:47:24Z / 14/12/2015T11:47:24-06:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	72 9a 2a 39 f4 56 a2 ac dc 47 6f 24 6c 6c 61 4e 8e 7f ab bf f8 d8 50 da 32 a9 3d 0e 16 d8 21 c1 3e 55 9e 5a 1a 3c f3 d4 19 56 57 af ef 9e 48 78 96 1f 47 33 65 03 68 9b be 5a d9 34 7c 5a 2c fc 3e c5 12 bc 91 ca 75 6a 2f 7a 0b 1c c7 e5 3d 2f fd 8f 48 c8 1d 72 c1 65 70 93 a2 26 a0 77 c4 1f 99 98 39 ca a5 56 59 f1 4c de 44 bf 3e d3 27 32 a1 b7 ef e2 4b af b2 14 6d 22 f4 04 38 1b c7 47 b2 b8 a0 9c 0d 9f cd 90 c7 f0 f8 7c ce 66 89 02 c2 b5 00 c7 ab ce 77 da 27 6f 93 3f e2 ca a2 1f 85 2e be 2d 5c 97 be 81 fb 73 39 f4 c4 33 99 93 f8 d2 d8 c9 26 b6 9b 7b 1c 2d 70 0e 82 b6 7f e3 eb 82 11 c3 03 f7 f6 4b 51 ed eb cf 66 06 32 35 97 0b fb c8 bb d1 4b 91 29 cd ab c2 48 71 b1 1d 81 c0 44 ab f2 8b 1d 5c 2b 31 53 0b a1 a8 93 6e 75 88 92 33 f1 43 47 35 8c 4d fc 43 7a 19 79 d5			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:46:59Z / 14/12/2015T11:46:59-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Número de serie:</b>	706a6673636a6e00000000000000000000000037f			
Firma	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T17:47:24Z / 14/12/2015T11:47:24-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	530455			
	<b>Datos estampillados:</b>	E78EE223966456B74EE53BFD70037DE8E43E41E0			

Evidencia Criptográfica.



# SIN TEXTO

1970



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

QUEJOSA: ~~C~~AMPAÑA GLOBAL POR  
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
A19, ASOCIACIÓN CIVIL  
AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO:  
1359/2015  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE  
ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS,  
CONTRADICCIONES DE TESIS Y  
DEMÁS ASUNTOS

En la misma fecha, para notificar el acuerdo que  
antecede, se giraron los siguientes oficios:

- OF. SSGA-I-1081/2016.-PRIMERA SALA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (SOLICITUD DE  
EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN  
132/2015).
- OF. SSGA-I-1082/2016.-CÁMARA DE ~~D~~IPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN.
- OF. SSGA-I-1083/2016.-CÁMARA DE ~~S~~ENADORES DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN.
- OF. SSGA-I-1084/2016.-AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO  
DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO A LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

México, Distrito Federal, a cuatro de enero de dos mil dieciséis.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE AMPAROS

ETM/nadc

**SIN TEXTO**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE  
EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

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

OF. SSGA-I-1081/2016.-PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN. (SOLICITUD DE EJERCICIO  
DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015).

OF. SSGA-I-1082/2016.-CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1083/2016.-CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1084/2016.-AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA  
FEDERACIÓN ADSCRITO A LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En el expediente que se menciona al margen, el  
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el  
acuerdo siguiente:

"QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL  
POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
A19 ASOCIACIÓN CIVIL  
AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO:  
1359/2015  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE  
ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE  
AMPAROS, CONTRADICCIONES DE  
TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

En México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos  
mil quince, se da cuenta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación con lo siguiente:

Contenido:	Presentado en:
1. Oficio VI-229/P de diez de noviembre del presente año, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, registrado con el folio 062983.	Original
2. Resolución de cinco de agosto de dos mil quince, dictada por la referida Primera Sala, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015.	Copia certificada
3. Escrito de [REDACTED] en su carácter de autorizado de la quejosa al rubro mencionada.	Original
4. Amparo en revisión 344/2014.	Un cuaderno
5. Juicio de amparo 940/2014.	Un cuaderno
6. Disco compacto.	Una pieza

Las constancias anteriores fueron recibidas en la subsecretaría general de acuerdos el diecinueve de noviembre del año en curso. Conste.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince.

En términos de la normativa aplicable, con el oficio de remisión de los autos, la copia certificada de la ejecutoria y el escrito de cuenta, fórmense los expedientes impreso y electrónico correspondientes al toca de revisión relativo al juicio de amparo promovido por la quejosa citada al rubro, contra actos del Congreso de la Unión. Acútese recibo.

Ahora bien, visto el contenido de la resolución emitida en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de cinco de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, integrante de la aludida Primera Sala, en la cual se resolvió ejercer dicha facultad para conocer del recurso de revisión que dio origen al amparo en revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por el autorizado de la quejosa mencionada al rubro en contra de la sentencia de

AMPARO EN REVISIÓN

1359/2015

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2015 ENE 21 PM 3 51

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS

## SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; procede que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque a conocer del citado recurso, y en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, radíquese el presente asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte.

Consecuentemente, tomando en consideración que el recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 14, fracción II, primer párrafo, y 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 referido, se acuerda:

I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto.

III.- Hecho lo anterior, si el Ministro considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, con fundamento en el numeral 87 del referido Reglamento, previo dictamen o acuerdo que se emita, recibido el asunto en la subsecretaría general de acuerdos, con la certificación del titular de ésta, radíquese en Pleno y remítase al Ministro designado ponente para los efectos legales correspondientes; mismo procedimiento debe llevarse a cabo en el caso de que el expediente ya se encuentre radicado en Pleno y se solicite que lo resuelva la Sala de su adscripción.

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañarse copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación.

Lo proveyó y firma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Luis María Aguilar Morales, quien actúa con el subsecretario general de acuerdos que da fe, licenciado David Espejel Ramírez." FIRMADO

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y efectos legales consiguientes, y en vía de notificación del auto inserto.

Protesto a usted mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a cuatro de enero de dos mil dieciséis.

ETM/nadc



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE  
EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

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

OF. SSGA-I-1081/2016.-PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN. (SOLICITUD DE EJERCICIO  
DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015).

OF. SSGA-I-1082/2016.-CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1083/2016.-CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1084/2016.-AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA  
FEDERACIÓN ADSCRITO A LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

AMPARO EN REVISIÓN

1359/2015

En el expediente que se menciona al margen, el  
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el  
acuerdo siguiente:

"QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL  
POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
A19, ASOCIACIÓN CIVIL  
AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO:  
1359/2015  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE  
ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE  
AMPAROS, CONTRADICCIONES DE  
TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

En México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos  
mil quince, se da cuenta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación con lo siguiente:

Contenido:	Presentado en:
1. Oficio VI-229/P de diez de noviembre del presente año, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, registrado con el folio 062983.	Original
2. Resolución de cinco de agosto de dos mil quince, dictada por la referida Primera Sala, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015.	Copia certificada
3. Escrito de [REDACTED] en su carácter de autorizado de la quejosa al rubro mencionada.	Original
4. Amparo en revisión 344/2014.	Un cuaderno
5. Juicio de amparo 940/2014.	Un cuaderno
6. Disco compacto.	Una pieza

Las constancias anteriores fueron recibidas en la subsecretaría general de acuerdos el diecinueve de noviembre del año en curso. Conste.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince.

En términos de la normativa aplicable, con el oficio de remisión de los autos, la copia certificada de la ejecutoria y el escrito de cuenta, fórmense los expedientes impreso y electrónico correspondientes al toca de revisión relativo al juicio de amparo promovido por la quejosa citada al rubro, contra actos del Congreso de la Unión. Acútese recibo.

Ahora bien, visto el contenido de la resolución emitida en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de cinco de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, integrante de la aludida Primera Sala, en la cual se resolvió ejercer dicha facultad para conocer del recurso de revisión que dio origen al amparo en revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por el autorizado de la quejosa mencionada al rubro en contra de la sentencia de

## SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; procede que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque a conocer del citado recurso, y en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, radíquese el presente asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte.

Consecuentemente, tomando en consideración que el recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 14, fracción II, primer párrafo, y 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 referido, se acuerda:

I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto.

III.- Hecho lo anterior, si el Ministro considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, con fundamento en el numeral 87 del referido Reglamento, previo dictamen o acuerdo que se emita, recibido el asunto en la subsecretaría general de acuerdos, con la certificación del titular de ésta, radíquese en Pleno y remítase al Ministro designado ponente para los efectos legales correspondientes; mismo procedimiento debe llevarse a cabo en el caso de que el expediente ya se encuentre radicado en Pleno y se solicite que lo resuelva la Sala de su adscripción.

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañársele copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación.

Lo proveyó y firma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Luis María Aguilar Morales, quien actúa con el subsecretario general de acuerdos que da fe, licenciado David Espejel Ramírez.”  
FIRMADO

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y efectos legales consiguientes, y en vía de notificación del auto inserto.

Protesto a usted mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a cuatro de enero de dos mil dieciséis.







PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE  
EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

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

OF. SSGA-I-1081/2016.-PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN. (SOLICITUD DE EJERCICIO  
DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015).

OF. SSGA-I-1082/2016.-CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1083/2016.-CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1084/2016.-AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA  
FEDERACIÓN ADSCRITO A LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En el expediente que se menciona al margen, el  
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el  
acuerdo siguiente:

"QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL  
POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
A19, ASOCIACIÓN CIVIL  
AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO:  
1359/2015  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE  
ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE  
AMPAROS, CONTRADICCIONES DE  
TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

En México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos  
mil quince, se da cuenta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación con lo siguiente:

Contenido:	Presentado en:
1. Oficio VI-229/P de diez de noviembre del presente año, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, registrado con el folio 062983.	Original
2. Resolución de cinco de agosto de dos mil quince, dictada por la referida Primera Sala, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015.	Copia certificada
3. Escrito de [REDACTED] en su carácter de autorizado de la quejosa al rubro mencionada.	Original
4. Amparo en revisión 344/2014.	Un cuaderno
5. Juicio de amparo 940/2014.	Un cuaderno
6. Disco compacto.	Una pieza

Las constancias anteriores fueron recibidas en la  
subsecretaría general de acuerdos el diecinueve de noviembre del año en curso.  
Conste.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos  
mil quince.

En términos de la normativa aplicable, con el oficio de  
remisión de los autos, la copia certificada de la ejecutoria y el escrito de cuenta,  
fórmense los expedientes impreso y electrónico correspondientes al toca de  
revisión relativo al juicio de amparo promovido por la quejosa citada al rubro,  
contra actos del Congreso de la Unión. Acúsense recibo.

Ahora bien, visto el contenido de la resolución emitida en la  
solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, por la Primera Sala de  
este Alto Tribunal, de cinco de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del  
Ministro José Ramón Cossío Díaz, integrante de la aludida Primera Sala, en la  
cual se resolvió ejercer dicha facultad para conocer del recurso de revisión que  
dio origen al amparo en revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal  
Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por el  
autorizado de la quejosa mencionada al rubro en contra de la sentencia de

AMPARO EN REVISIÓN

1359/2015

000000

000000

2016 ENE 21 09 11 01

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES Y DEMÁS ASUNTOS

## **SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; procede que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque a conocer del citado recurso, y en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, radíquese el presente asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte.

Consecuentemente, tomando en consideración que el recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 14, fracción II, primer párrafo, y 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 referido, se acuerda:

I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto.

III.- Hecho lo anterior, si el Ministro considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, con fundamento en el numeral 87 del referido Reglamento, previo dictamen o acuerdo que se emita, recibido el asunto en la subsecretaría general de acuerdos, con la certificación del titular de ésta, radíquese en Pleno y remítase al Ministro designado ponente para los efectos legales correspondientes; mismo procedimiento debe llevarse a cabo en el caso de que el expediente ya se encuentre radicado en Pleno y se solicite que lo resuelva la Sala de su adscripción.

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañarse copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación.

Lo proveyó y firma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Luis María Aguilar Morales, quien actúa con el subsecretario general de acuerdos que da fe, licenciado David Espejel Ramírez." FIRMADO

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y efectos legales consiguientes, y en vía de notificación del auto inserto.

Protesto a usted mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a cuatro de enero de dos mil dieciséis.

AC  
LUC



ETM/nad



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE  
EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

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

OF. SSGA-I-1081/2016.-PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015).

OF. SSGA-I-1082/2016.-CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1083/2016.-CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

OF. SSGA-I-1084/2016.-AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

AMPARO EN REVISIÓN

OS 1359/2015

ANEXO:

COPIA SIMPLE DEL  
ESCRITO DE EXPRESIÓN  
DE AGRAVIOS

JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

En el expediente que se menciona al margen, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el acuerdo siguiente:

"QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO: 1359/2015 SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

En México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince, se da cuenta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con lo siguiente:

Contenido:	Presentado en:
1. Oficio VI-229/P de diez de noviembre del presente año, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, registrado con el folio 062983.	Original
2. Resolución de cinco de agosto de dos mil quince, dictada por la referida Primera Sala, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015.	Copia certificada
3. Escrito de [REDACTED] en su carácter de autorizado de la quejosa al rubro mencionada.	Original
4. Amparo en revisión 344/2014.	Un cuaderno
5. Juicio de amparo 940/2014.	Un cuaderno
6. Disco compacto.	Una pieza

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**RECIBIDO**  
21 ENE. 2015  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE JUICIOS DE AMPARO Y CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS

Las constancias anteriores fueron recibidas en la subsecretaría general de acuerdos el diecinueve de noviembre del año en curso. Conste.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil quince.

En términos de la normativa aplicable, con el oficio de remisión de los autos, la copia certificada de la ejecutoria y el escrito de cuenta, fórmense los expedientes impreso y electrónico correspondientes al toca de revisión relativo al juicio de amparo promovido por la quejosa citada al rubro, contra actos del Congreso de la Unión. Acúsense recibo.

Ahora bien, visto el contenido de la resolución emitida en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de cinco de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, integrante de la aludida Primera Sala, en la cual se resolvió ejercer dicha facultad para conocer del recurso de revisión que dio origen al amparo en revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por el autorizado de la quejosa mencionada al rubro en contra de la sentencia de

## SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE AMPAROS, CONTRADICCIONES DE TESIS Y DEMÁS ASUNTOS.

quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; procede que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque a conocer del citado recurso, y en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, radíquese el presente asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte.

Consecuentemente, tomando en consideración que el recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 14, fracción II, primer párrafo, y 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 referido, se acuerda:

I.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a conocer del recurso de revisión que formula el autorizado de la quejosa citada al rubro.

II.- Con fundamento en los artículos 81 y 86, párrafos primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil doce, tórnese el expediente para su estudio, al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, integrante de la Primera Sala, a fin de que su Presidente dicte el acuerdo de radicación respectivo; órgano jurisdiccional que mediante resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015, determinó conocer del presente asunto.

III.- Hecho lo anterior, si el Ministro considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, con fundamento en el numeral 87 del referido Reglamento, previo dictamen o acuerdo que se emita, recibido el asunto en la subsecretaría general de acuerdos, con la certificación del titular de ésta, radíquese en Pleno y remítase al Ministro designado ponente para los efectos legales correspondientes; mismo procedimiento debe llevarse a cabo en el caso de que el expediente ya se encuentre radicado en Pleno y se solicite que lo resuelva la Sala de su adscripción.

IV.- Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las autoridades responsables, y con fundamento en los artículos 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, y 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, a quien deberá acompañársele copia del pliego de expresión de agravios. Asimismo, al Tribunal Colegiado del conocimiento por medio del MINTERSCJN, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario 12/2014 en la inteligencia de que el envío que se genere por el citado módulo de intercomunicación con motivo de la remisión de la versión digital de este acuerdo, hace las veces del respectivo oficio de notificación.

Lo proveyó y firma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Luis María Aguilar Morales, quien actúa con el subsecretario general de acuerdos que da fe, licenciado David Espejel Ramírez."

FIRMADO

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y efectos legales consiguientes, y en vía de notificación del auto inserto.

Protesto a usted mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a cuatro de enero de dos mil dieciséis.

ACTUARIA GENERAL  
[Firma manuscrita]

ETMmadc  
[Firma manuscrita]





Poder Judicial  
de la Federación

Poder Judicial de la Federación  
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
PRIMER CIRCUITO

Acuse de Recibo

1986  
0044

**Destinatario:** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Folio electrónico:** 2162/2016

**Fecha de envío de la SCJN:** 14/12/2015 11:46

**Tipo y núm. de exp. de la SCJN:** AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

**Tipo de acuerdo:** ADMISIÓN Y TURNO, PARA CONOCIMIENTO

**Núm. oficio de la SCJN:** MI/PL/SSGA/11273/2015

---

**Tipo y núm. de exp. del órgano remitente:** AMPARO EN REVISIÓN 344/2014

**Fecha de recepción del órgano remitente:** 14/12/2015 12:53

**Recepción:** RECEPCIÓN CONFORME

Detalle de documentación recibida

UNDE  
CACT  
INDIC  
ALA

Acuerdo (en su caso constancias)	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido electrónicamente	Razonamiento sobre la documentación recibida
ACUERDO	(6) ORIGINAL	ninguna
Fecha de acuerdo: 23/11/2015		

\*En el cómputo del número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

19

1900  
1901  
1902



Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign  
 Archivo Firmado: AcuseRecepcion27790.pdf  
 Secuencia: 528714

Autoridad Certificadora: Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal

Firmante	<b>Nombre:</b>	ALVARO GARCIA RUBIO	<b>Validez:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b># Serie:</b>	706a6620636a660000000000000000000000008eb	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T18:54:01Z / 14/12/2015T12:54:01-06:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA1/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	62 88 52 14 1c 27 76 6a 29 10 a4 40 48 ed 0b 4d cf 85 9e df 28 42 de 62 54 c5 e7 d4 b9 6f 08 d6 7e cb d6 6d 31 40 d1 84 8f c3 0d 6f cd e2 97 47 60 c1 0c 4a ca 33 b6 27 00 f9 bf 41 98 75 80 6f 7f 83 39 7a f5 e7 9b 09 74 9f 8d d1 96 71 77 d7 91 62 5f 00 29 74 0b 1b 71 73 3b 00 10 a1 93 e7 fa 6b 71 94 08 8f fe 38 6a b1 1a 7c 15 df 90 e3 25 9e 5e 31 c0 29 fb 3a 14 ba 7f da 49 a7 7c 35 70 2f 59 d2 9c e9 7b d6 17 00 ac d3 4b 9a c9 c5 89 7a d5 00 8c 5a ec b1 72 22 09 4a 6f 9d 20 ab 3d 0e 7e e7 44 5b a0 f3 2e 34 40 e2 ba 38 ab cf 50 34 ca 57 bf 58 ea 1b c3 eb f6 b8 69 32 62 ac 02 51 a1 e5 66 8f 76 72 73 63 a8 90 aa d7 37 c6 d0 86 a6 6a 29 72 17 df a6 87 b8 6c 13 54 e0 1a 88 30 5d d5 32 00 61 2a 1d a3 c5 da c2 22 09 01 d0 15 86 a6 cd ac c1 65 47 03 a0 3f 87 f8 b6 74			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T18:53:30Z / 14/12/2015T12:53:30-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Número de serie:</b>	706a6620636a660000000000000000000000008eb			
TSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2015T18:54:01Z / 14/12/2015T12:54:01-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	530631			
	<b>Datos estampillados:</b>	56D2ECF69DDA22DFFA9EB75391AEE6F31B21356C			

Evidencia Criptográfica.



STIN TULLIO

Folio y fecha de recepción SCJN: 1986-MINTER 14/12/2015 13:16:41  
Folio electrónico: 2162



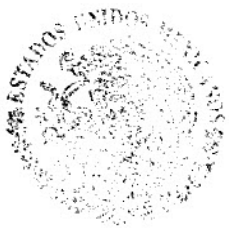
### Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### Recepción en SCJN del acuse de recibo de órganos del PJJ

Remitente: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO  
Fecha de envío a la SCJN: 14/12/2015 12:53:00  
Tipo y núm de exp. en SCJN: AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

México, Distrito Federal, a 15 de diciembre dos mil 15.

Por acuerdo presidencial, el suscrito ordena agregar al presente expediente, el **acuse de recibo 1986-MINTER**, constante de 3 fojas, incluida esta constancia, para efectos legales correspondientes. Conste



### EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN.

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS

2015 DIC 15 AM 9 42

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SNP/EBF.

11. 11. 11

11. 11. 11

11. 11. 11

0047



Poder Judicial de la Federación

Poder Judicial de la Federación  
JUZGADO DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

Acuse de Recibo

Destinatario: Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Folio electrónico: 2605/2016  
Fecha de envío de la SCJN: 14/12/2015 11:46  
Tipo y núm. de exp. de la SCJN: AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015  
Tipo de acuerdo: ADMISIÓN Y TURNO PARA CONOCIMIENTO  
Núm. oficio de la SCJN: MI/PL/SSGA/1274/2015

Tipo y núm. de exp. del órgano remitente: AMPARO INDIRECTO 940/2014  
Fecha de recepción del órgano remitente: 18/12/2015 12:16  
Recepción: RECEPCIÓN CONFORME

Detalle de documentación recibida

Acuerdo (en su caso constancias)	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido electrónicamente	Razonamiento sobre la documentación recibida
ACUERDO Fecha de acuerdo: 23/11/2015	(6) ORIGINAL	SE RECIBIÓ DOCUMENTACIÓN COMPLETA Y LEGIBLE EN SEIS FOJAS.

\*En el cómputo del número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

617-150-110

10/10/10

**Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign**  
**Archivo Firmado: AcuseRecepcion27791.pdf**  
 Secuencia: 533150

Autoridad Certificadora: Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal

Firmante	<b>Nombre:</b>	DANIELA MONTES DE OCA ACOSTA	<b>Validez:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b># Serie:</b>	706a6620636a66000000000000000000000007d4	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	18/12/2015T18:16:51Z / 18/12/2015T12:16:51-06:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA1/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	d2 ed 57 cd 93 52 16 7f 76 00 ad 8e 26 64 72 b2 35 7f 7c 32 84 a3 41 79 99 7a 9b d2 4d a6 a2 70 7b d4 db 69 71 d3 15 a0 1d 0d bd cc b9 f2 d3 2f 59 1a 7a fc e5 7e 83 b1 61 e8 3d 3d ef 37 33 fc a4 94 59 51 af 9a 19 71 f8 aa ea 29 d3 88 92 11 5b a3 f1 d6 86 8d 00 ad 13 5f 5c c7 cf c8 4f a0 57 80 b0 6f 97 8e 11 0a 0f 70 15 da fc 98 40 91 f9 47 08 85 72 76 9e 25 8c 15 d8 4b b4 3e 1a 96 d8 40 62 a3 91 13 89 6e 7b 07 0d 25 24 b3 a3 b5 e9 3b c7 38 1f b9 26 45 05 87 9e 4f 31 84 42 d8 0c 20 cf ac 06 67 5a 6f a8 4e 40 28 74 9c ca f3 bd 8b 62 a4 71 4d 77 81 11 2a 88 aa 02 b2 ed 82 b4 28 db d9 96 95 4b 8d 62 b3 dd 56 37 d1 b4 f2 f1 e5 f7 9f 01 ee f0 f8 ff 18 c4 f4 da 06 68 8d 30 22 96 59 50 93 cb ba 96 5a 52 3f 1c 02 e6 bc 30 90 63 b1 c6 89 fb ba 1f 8d 42 e3 8d df 6c e3			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	18/12/2015T18:15:54Z / 18/12/2015T12:15:54-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Número de serie:</b>	706a6620636a66000000000000000000000007d4			
TSP	<b>Fecha : (UTC / Ciudad de México)</b>	18/12/2015T18:16:51Z / 18/12/2015T12:16:51-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	535067			
	<b>Datos estampillados:</b>	134427D4627BCF55EA820C1C3F563665E4E611CC			

Evidencia Criptográfica.

100-15710

100-15710



Folio y fecha de recepción SCJN: **2422-MINTER** 18/12/2015 12:31:26  
Folio electrónico: **2605**



### Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### Recepción en SCJN del acuse de recibo de órganos del PJJ

Remitente: JUZGADO DÉCIMO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

Fecha de envío a la SCJN: 18/12/2015 12:16:00

Tipo y núm de exp. en SCJN: AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

México, Distrito Federal, a 4 de ENERO dos mil 16.

Por acuerdo presidencial, el suscrito ordena agregar al presente expediente, el **acuse de recibo 2422-MINTER**, constante de 3 fojas, incluida esta constancia, para efectos legales correspondientes. Conste

RECEBIDO  
SECRETARÍA DE ACUERDOS  
PRIMERA SALA



**EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN.**

PODERADO JUDICIAL DE LA FE DE CADENA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA  
PRIMERA SALA

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS

2016 ENE 4 AM 9 40

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SNP/EBF.

SECRET

SECRET



PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SUBPROCURADURÍA DE CONTROL REGIONAL, PROCEDIMIENTOS PENALES Y AMPARO.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE JUICIOS DE AMPARO.

DIRECCIÓN DE CONTROL TÉCNICO DE AMPARO METROPOLITANO.

AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

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

H. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.  
PRESENTE

El suscrito Agente del Ministerio Público de la Federación, designado por el C. Procurador General de la República, para intervenir en el presente asunto con fundamento en los artículos 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo; 3º, 4º, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ante usted con debido respeto expongo:

Que con fundamento en al artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al tenor del artículo 2º de la Ley de Amparo, me permito solicitar de la manera más atenta, se expida a mi favor copia simple del escrito de demanda; de la sentencia de quince de octubre de dos mil catorce, dictada por el Titular del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014; toda vez que son necesarias para que esta Representación Social de la Federación emita la opinión que corresponda.

Y de no existir inconveniente, autorizo a los C.C. Semiramis Arroyo Sánchez y Jorge Urtez Rangel para recibir las copias de mérito.

Por lo antes expuesto y fundado atentamente, le pido:

Único.- Acordar de conformidad lo solicitado.

México D.F., a 22 de enero de 2016.

Atentamente  
El C. Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a ese  
Máximo Tribunal de la Nación.

Licenciado Oscar Ignacio Ramírez Zavala.

008347

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 ENE 22 PM 2 38

OFICINA DE CERTIFICACIÓN  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

RECIBI DE UN ENVIADO  
SIN ANEXO

SECRETARIA DE ACCIONES

PRIMERA SALA

2016 ENE 25 AM 9 18

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION



AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

124

C. TITULAR DE LA OFICINA DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PRESENTE.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

[Firma manuscrita]

En el expediente del número anotado al margen, el Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó el siguiente acuerdo:

PRIMERA SALA SRÍA. DE ACDOS.

S.E.F.A. 132/2015

OF. No. VI-229-P

ANEXOS: COPIA CERTIFICADA DE LA RESOLUCIÓN DE 5-AGOSTO-2015, ORIGINALES DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN Y DE EXPRESIÓN AGRAVIOS, Y ENVÍESE CONJUNTAMENTE CON EL AMPARO EN REVISIÓN 344/2014, CON EL JUICIO DE AMPARO 940/2014 Y UN DISCO COMPACTO

"México, Distrito Federal, a diez de noviembre de dos mil quince.

Visto el estado que guardan los presentes autos, y toda vez que mediante resolución de fecha cinco de agosto de dos mil quince, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el amparo en revisión 344/2014, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, obténgase copia certificada de la resolución de referencia, dictada en el expediente en que se actúa, desglósense los originales del escrito de interposición del recurso de revisión y de expresión de agravios, y envíense conjuntamente con el amparo en revisión 344/2014, con el juicio de amparo 940/2014 y un disco compacto, a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, para que se forme y registre el expediente respectivo, derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción en que se actúa.

Por otra parte, agréguese a sus autos el oficio 15473, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En atención a su contenido, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, téngase a dicho Tribunal acusando recibo del oficio 3247, por el que se le remitió copia certificada de la ejecutoria de cinco de agosto de dos mil quince, dictada en el presente asunto.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma el **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**, Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciado Juan José Ruiz Carreón."

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

México, D. F., a 10 de noviembre de 2015.



LA SUBSECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA.

[Firma manuscrita]

LIC. ELSA GUTIÉRREZ OLGUÍN.

SNP\*JDOG

062983

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

1359/2015  
2015 NOV 17 PM 4 21

OFICINA DE  
CERTIFICACIÓN JUDICIAL  
Y CORRESPONDENCIA

Recibi de un enviado de la Primera Sala  
con:

- copia certificada de una resolución en (12) folios
- escrito original de agravios en (16) folios
- tomo R.A 344/2014 en (65) folios
- Juicio de amparo 940/2014 en (140) folios, según sus últimos folios
- un disco compacto

VICTOR JUAN TRUJILLO BARRERA



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

SUBPROCURADURÍA DE CONTROL REGIONAL,  
PROCEDIMIENTOS PENALES Y AMPARO.  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE  
JUICIOS DE AMPARO.  
AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA  
FEDERACIÓN, ADSCRITA A LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

INTERVENCIÓN MINISTERIAL NÚMERO  
4/2016.

EXPEDIENTE: AMPARO EN REVISIÓN  
1359/2015 FORMADO CON MOTIVO DEL  
RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR  
CAMPANA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL, EN  
CONTRA DE LA SENTENCIA DE DIECIOCHO  
DE JULIO DE DOS MIL CATORCE, DICTADA  
POR EL TITULAR DEL JUZGADO  
DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL,  
EN EL JUICIO DE AMPARO 940/2014.



A LA FEDERACIÓN  
AUTORIDAD NACIONAL  
PODERES DE LA  
PRIMERA SALA

HONORABLE PRIMERA SALA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

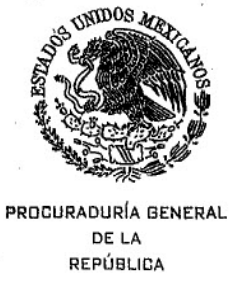
El suscrito agente del Ministerio Público de la Federación, designado por la C. Procuradora General de la República, para intervenir en el presente asunto con fundamento en los artículos 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5º, fracción IV; 3º, 4º, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con el debido respeto expongo:

La quejosa, Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A. C., interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de dieciocho de julio de dos mil catorce,



PRINTED





dictada por el C. Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 940/2014, mediante la cual se sobreseyó en el juicio.

En atención, a la resolución dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la solicitud de ejercicio de facultad de atracción 132/2015, el Presidente de ese Máximo Tribunal, por auto de veintitrés de noviembre de dos mil quince, determinó avocarse al conocimiento del recurso de revisión 344/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; ordenó formar el expediente con el numero amparo en revisión 1359/2015, e instruyó dar vista al Procurador General de la Republica, por conducto del Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a ese Alto Tribunal.

Por lo anterior, se formula la intervención ministerial, que a esta Representación Social de la Federación le corresponde, para efecto de ser tomado en consideración, al momento del estudio del presente asunto y en la resolución correspondiente, al tenor de siguientes:

**ANTECEDENTES:**

**PRIMERO.** El diez de febrero de dos mil catorce 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 del Decreto dispone 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***





PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

54  
0054

**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.** Por escrito presentado el veintitrés de mayo de dos mil catorce ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, a través de su representante legal, solicitó la protección de la Justicia de la Unión en contra de las autoridades y por los actos que se precisan a continuación:

**"AUTORIDADES RESPONSABLES:**

**A. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;**

**B. H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.**

**ACTOS RECLAMADOS:**

**I. La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; y**

**II. La parálisis de cualquier acto tendiente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución."**

La asociación civil adujo que se violaron en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 constitucionales, en relación con los diversos artículos 49 y 134 de la propia Constitución.

**TERCERO.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda al Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien, por auto de veintisiete de mayo de dos mil catorce, la admitió y registró con el número 940/2014.

**CUARTO.-** Desahogadas que fueron todas las etapas procesales se celebró audiencia constitucional y, el quince de octubre de dos mil catorce, el titular de dicho juzgado dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio, al considerar que: (i) el acto

1715



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

reclamado es materialmente electoral y el juicio de amparo es improcedente en contra de dicha materia; y (ii) en el juicio de amparo no pueden alegarse omisiones legislativas, pues de lo contrario se vulneraría el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

**QUINTO.** Inconforme con la determinación señalada en el punto anterior, la asociación civil quejosa, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el tres de noviembre de dos mil catorce ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

**SEXTO.** De los medios de defensa correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió y registró el referido recurso con el número 344/2014, mediante proveído de trece de noviembre de dos mil catorce.

**SÉPTIMO.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la parte quejosa, a través de su representante legal, solicitó a los Ministros de esa Primera Sala hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.

El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por oficio número SGA/MFEN/849/2015, de trece de abril siguiente, formó y registró el expediente de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015. Consecuentemente, remitió el escrito de referencia a esta Primera Sala.

El Presidente de la Primera Sala tuvo por recibida la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015 y ordenó que ante la falta de legitimación del solicitante, la solicitud se sometiera a la consideración de la señora y señores Ministros integrantes de la Sala, con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se requiriera al Tribunal Colegiado de Circuito que no resolviera el amparo en revisión 344/2014 hasta en tanto se determinara si alguno de los Ministros hacía suya







PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

la solicitud para conocer del mencionado asunto. Lo anterior, mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil quince.

En sesión privada celebrada el veinte de mayo de dos mil quince, el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción que nos ocupa. En consecuencia, por acuerdo de la Presidencia de la Primera Sala del día siguiente, se solicitó al Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que remitiera los autos del juicio de amparo en revisión 344/2014, para los efectos conducentes.

En cumplimiento a dicho requerimiento, el veintinueve de mayo siguiente, el Presidente del Tribunal Colegiado ordenó la remisión del asunto a ese Alto Tribunal.

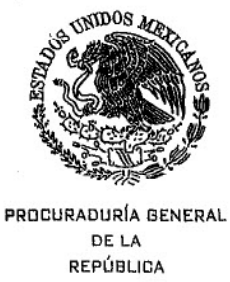
Finalmente, por acuerdo de ocho de junio de dos mil quince, el Presidente de la Primera Sala admitió a trámite la presente solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y ordenó el turno del asunto a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo.

**OCTAVO.** En sesión de cinco de agosto de dos mil quince, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó resolución en la facultad de atracción 132/2015, bajo los puntos resolutivos siguientes:

***"PRIMERO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 344/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.--- SEGUNDO. Devuélvase los autos a la Presidencia de esta Primera Sala para los efectos legales correspondientes.---Notifíquese, cúmplase y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido."***

**NOVENO.-** En atención a la resolución referida en el punto anterior, por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia

STANLEY  
KIMBLE



de la Nación, determinó avocarse al conocimiento del recurso de revisión formulado por la asociación civil **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19**; ordenó formar el expediente con el número amparo en revisión 1359/2015, y ordenó dar vista al Procurador General de la Republica, por conducto del Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a ese Alto Tribunal.

**OPORTUNIDAD DE LOS RECURSOS.**

El recurso de revisión interpuesto por la sociedad civil quejosa fue interpuesto dentro del lapso de diez días que refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Se afirma lo anterior, en virtud de que la resolución reclamada fue notificada a la quejosa el diecisiete de octubre de dos mil catorce ---surtiendo efectos el día veinte de octubre de dos mil catorce---, por lo que dicho término transcurrió del veintiuno de octubre al tres de noviembre de dos mil catorce; por lo que sí, presentó su escrito de agravios el día tres de noviembre de dos mil catorce, es de concluirse que se interpuso en tiempo.

**CUESTIONES NECESARIAS PARA PRONUNCIARSE EN EL PRESENTE ASUNTO.**

Esta Representación Social de la Federación, previo a pronunciarse en la presente instancia, estima necesarios destacar los aspectos que a continuación se sintetizan:

- I. **Conceptos de violación.** En primer lugar, a fin de acreditar su legitimación para promover el juicio de amparo indirecto, la quejosa manifestó tener interés legítimo para cuestionar la omisión del Poder Legislativo de expedir una Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, ya que como organización civil dedicada al estudio del uso de la publicidad oficial y gasto en comunicación como método indirecto de censura, tiene interés en cuestionar aquellos actos y normas que afectan a la colectividad en ese sentido, en tanto versan sobre la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción





PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

administrativa, persiguen o tutelan el interés público y garantizan una utilidad igualmente pública.

En cuanto al fondo del asunto, el argumento principal de la demanda de amparo consistió en que la ausencia de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en materia de publicidad oficial, ha generado condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen dichos recursos para beneficiar a aquellos medios de comunicación que son complacientes con aquellas y, por otro, castigar a los medios y periodistas críticos. Al respecto, precisó que, ante la omisión legislativa reclamada, las autoridades estatales han manejado la publicidad oficial de forma absolutamente discrecional, violentando así las libertades de expresión y de prensa.

La quejosa sostuvo que el plazo establecido en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral venció el treinta de abril de dos mil catorce, sin que a la fecha existan avances para legislar en lo relativo a la reglamentación del artículo 134 constitucional. Dicha situación —continuó— le genera agravios directos pues se generan las condiciones para que las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho a la información, se sigan violentando por las autoridades mediante el uso discrecional de los recursos públicos, en perjuicio de la cumplimentación de su objeto social, relativo a la promoción y defensa de dichas libertades.

La quejosa sostuvo que la situación reclamada viola lo dispuesto por los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 de la Constitución, en relación con los artículos 49, 134 y demás relativos del propio texto constitucional. Además, consideró que la omisión legislativa reclamada es violatoria de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Civiles y Políticos.

STANLEY  
SIN



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

De los numerales mencionados —dijo— se desprende que no puede restringirse la libertad de expresión por medios indirectos. En este sentido, argumentó que la concesión o supresión de publicidad estatal es una afectación de este tipo a las libertades de expresión y prensa, así como al derecho a la información. Destacó el principio 7 de la Declaración de Chapultepec, adoptada el once de marzo de mil novecientos noventa y cuatro por la Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión, convocada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; así como la declaración interpretativa de la propia Comisión sobre el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Asimismo, la quejosa sostuvo que eran orientadores los criterios sustentados por la Primera Sala al resolver el veinticuatro de agosto de dos mil once el amparo en revisión 531/2011, así como aquellos sustentados por la Segunda Sala al resolver el trece de julio de dos mil once el amparo en revisión 248/2011.

Para sustentar sus determinaciones, la quejosa hizo referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República de Colombia, la cual distingue entre las omisiones legislativas relativas y las omisiones absolutas, siendo las primeras aquellas en las cuales —como en el caso, dijo— el legislador incumple sin justificación una “obligación de hacer” impuesta por el Poder Constituyente.

II. **Consideraciones de la sentencia recurrida.** Ahora bien, al resolver el juicio constitucional sometido a su consideración, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, consideró que se actualizaban dos causales de improcedencia y, en consecuencia, sobreseyó en el juicio de amparo.







PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

En primer lugar, el juzgador federal sostuvo que se actualizaba la causal prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, primer párrafo, de la Constitución Federal. Lo anterior en virtud de que dicha porción constitucional establece que procederá el juicio de amparo en contra de actos u omisiones que violen los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, pero con excepción de aquellas controversias de carácter electoral.

En el caso, el Juez de Distrito sostuvo que la omisión reclamada era de naturaleza electoral, ya que el examen de la procedencia del juicio de amparo debe partir de la norma que le dio origen; en este caso, 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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

A fin de sustentar su determinación, el Juez citó la tesis aislada P. LX/2008 (9ª.), de rubro: "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS".

Por otra parte, el Juez estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución, por considerar que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas.

A decir del juzgador federal, la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas vulneraría el principio de relatividad de las sentencias, ya que una eventual sentencia concesoria tendría como efecto ordenar la creación de una ley, prescripción de carácter general, abstracto y permanente.

SIN TEXTO



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

Afirmó, en el mismo tenor, que lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución en relación con las omisiones de las autoridades que violen derechos humanos, no puede tener el alcance de contravenir lo dispuesto por el diverso artículo 107, fracción II, del texto fundamental.

Las consideraciones anteriores se basaron en la tesis aislada 2a. VIII/2013 (10ª.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, 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".

El Tribunal Colegiado del conocimiento desestimó los conceptos de violación hechos valer por la quejosa en torno a las cuestiones de legalidad alegadas, y en relación al planteamiento de inconstitucionalidad los declaró infundados.

III. **Agravios.** La quejosa, hoy recurrente, señaló lo siguiente:

En primer lugar, sostiene que la sentencia del Juez de Distrito es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que en la demanda de amparo no sólo se reclamó la omisión legislativa de regular el artículo 134 de la Constitución, sino, además, la parálisis de cualquier acto tendiente a legislar en dicho rubro. De ahí que, a juicio de la recurrente, fuera incorrecta la determinación del Juez respecto a la improcedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas, pues atendiendo al segundo acto reclamado, la sentencia concesoria podría tener el efecto de obligar a la autoridad legislativa a iniciar el proceso legislativo respectivo, sin que ello implique la expedición de una ley necesariamente.





PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

Por otra parte, sostuvo que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, el artículo 134 de la Constitución no es una norma de carácter electoral, ya que simplemente regula la utilización de criterios objetivos para la aplicación de recursos públicos en la difusión de la comunicación social, sin estar orientada a tiempos, actos o actores electorales.

Además, cuestiona la interpretación dada al principio de relatividad de las sentencias, en relación con la segunda causal de improcedencia hecha valer por el juzgador federal. Considera que dicha interpretación es violatoria del artículo 17 constitucional y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para la recurrente, el principio de relatividad es una característica de las sentencias de amparo pero no puede ser utilizado como obstáculo para el acceso a la justicia, ya que hay actos que por su naturaleza merecen una sentencia protectora de garantías, aun cuando tenga efectos hacia terceros.

En todo caso, afirma, es el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas el que obliga al legislador a emitir una ley reglamentaria de la Constitución, razón por la cual no sería la sentencia concesoria de amparo la que generara efectos generales.

La recurrente afirma que la sentencia solapa la irresponsabilidad de los legisladores de garantizar la máxima protección de los derechos humanos, en particular los relativos a las libertades de expresión y de prensa. El A Quo —continúa— otorga mayor valor a las instituciones procesales que a los derechos humanos, olvidando que la Constitución es un texto normativo para la protección de las personas.

1875  
1876  
1877



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

INTERVENCIÓN MINISTERIAL.

Esta Representación Social de la Federación, después de analizar los autos del presente juicio de amparo, estima que en el caso, se actualiza la causa de improcedencia, la prevista en la fracción XII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, la cual establece:

***“Artículo 61.- El juicio de amparo es improcedente:...***

***XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;*”**

Para demostrar lo anterior, es oportuno tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 5º, fracción I de la Ley de Amparo, que dispone:

***“Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:***

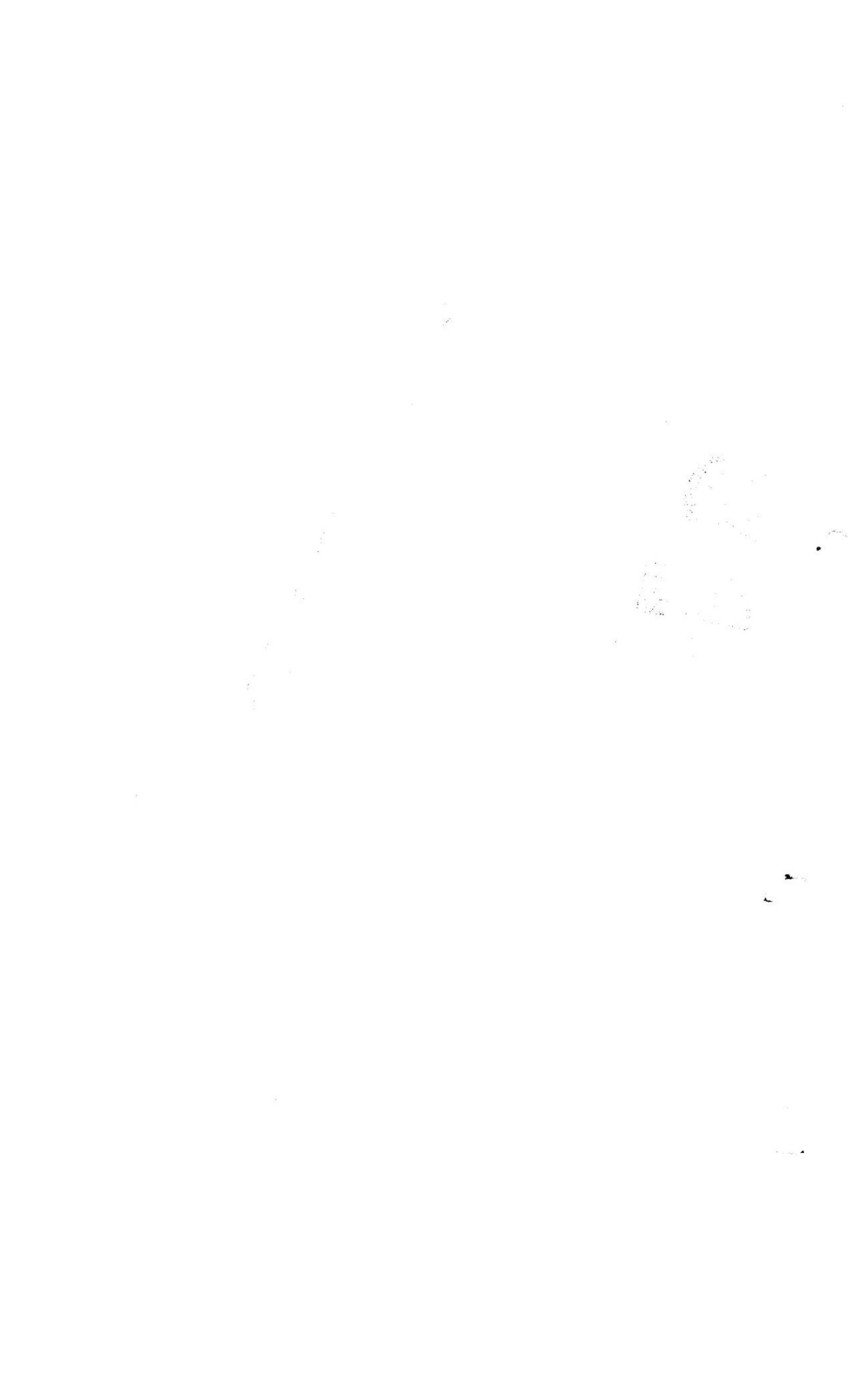
***I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.***

***El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.***

***(...).”***

Pues bien, de conformidad con en el citado numeral, el quejoso (a) es una de las partes en el juicio de amparo y es aquella persona (física o moral), titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión son violatorios de derechos fundamentales reconocidos en la constitución y







PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

64

0064

los tratados internacionales y con ello se produzca una afectación real y actual en su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Dicho en otras palabras, parte quejosa es aquél gobernado (persona física o moral) que promueve un juicio de amparo por violación a sus derechos fundamentales, alegando un interés jurídico (titularidad de un derecho subjetivo afectado de manera directa por una acto de autoridad) o interés legítimo (interés personal cualificado, actual, real y jurídicamente relevante).

En ese contexto, respecto al tema de interés legítimo, cabe precisar que para que un gobernado esté en aptitud de promover un juicio de amparo en esa hipótesis, debe cumplir con el requisito sine qua non de acreditar la afectación real y directa; de lo que se colige que no cualquier persona que manifieste afectación a un derecho fundamental puede promover un juicio de amparo.

Tratándose del derecho fundamental relativo a la libertad de expresión, consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, solamente puede instar la instancia constitucional aquél gobernado que resienta una afectación real y específica, inmediata o mediata, que en su esfera jurídica concreta pudiera obtener con la regulación de los actos que reclama, lo cual no sucede en la especie.

Delimitado lo anterior, en el caso se estima, que la quejosa no demostró el interés legítimo en el juicio de amparo que se analiza, en virtud de que no acreditó la afectación que le causan los actos reclamados en su esfera jurídica, esto es, no demostró con prueba cual es la afectación que deriva, de la omisión de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 134 Constitucional.

OLXOT  
STY  
ALLS



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

Pues si bien es cierto en la substanciación del juicio de amparo se exhibió la acta constitutiva, en cuyo artículo Segundo de sus Estatutos, dicha asociación civil tiene por objeto, entre otros:

**"1).- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos de forma irrevocable.**

**2).- Promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.**

**3).- Promover, fomentar, patrocinar, conducir, impartir y subvencionar cursos, estudios, encuestas, juntas, conferencias, programas de radio y televisión, seminarios, simposios, encuentros y congresos que tengan como propósito la capacitación, asesoría, instrucción, conocimiento, enseñanza, intercambio, investigación, acrecentamiento y difusión sobre los temas señalados en el inciso anterior.**

**[...]**

**15).- Litigar en cortes nacionales e internacionales casos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, en donde se presuma que se hayan violado tales derechos.**

**[...]"**

Dichos medio de convicción, no es suficientes para demostrar la afectación real y directa a la esfera jurídica de la quejosa, pues no se evidencia la existencia de una afectación al derecho fundamental de la peticionaria de amparo a la libertad de expresión, y que por ende, pudiera traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en su favor, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que en este caso es de índole ambiental.

En otras palabras, el referido medio de prueba no es susceptibles de producir convicción plena sobre la afectación real y directa que dice la quejosa resiente, y por ello,





PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

66  
0066

no pueden hacer prueba fehaciente para demostrar el interés legítimo con que dice contar la quejosa.

Lo anterior se considera así, porque para acreditar su interés legítimo, la quejosa ahora recurrente, debió demostrar durante el transcurso del juicio de amparo, que derivado de la omisión del Congreso de la Unión de iniciar el proceso legislativo de la Ley Reglamentaria pueda verse afectados los derechos de libertad de expresión y prensa.

En efecto, del análisis del objeto social de la asociación civil, no se desprende una afectación de naturaleza indirecta, la cual debe ser suficiente para establecer en forma indiciaria o aparente que la persona jurídica colectiva quejosa realmente sea titular de un derecho humano transgredido, que podría afectarle con la subsistencia de los efectos de la omisión de no expedir la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional, así como la parálisis de cualquier acto tendiente a expedir la referida ley.

En esa tesitura, al no haber acreditado dicha circunstancia, no puede presumirse que con su sola declaración, materializada en el acta constitutiva, esté demostrada la afectación real en su esfera jurídica, y además que de no expedirse dicha ley se impida el estudio de la publicidad oficial y gasto en comunicación.

Ello en razón de que, como se señaló antes, el interés legítimo supone la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo en sentido amplio, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, de ahí que ese aspecto, debe ser acreditado por algún medio idóneo, y que por esa condición, la ubique en una situación especial frente al orden jurídico.

Opinar lo contrario, llevaría al extremo que para acreditar dicho interés legítimo, bastaría la afirmación de la quejosa con relación a una afectación sin justificación alguna, y en ese sentido, cualquier persona con interés simple podría promover amparo, lo que se contraponen con lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, constitucional.

OLYMPIA

OLYMPIA



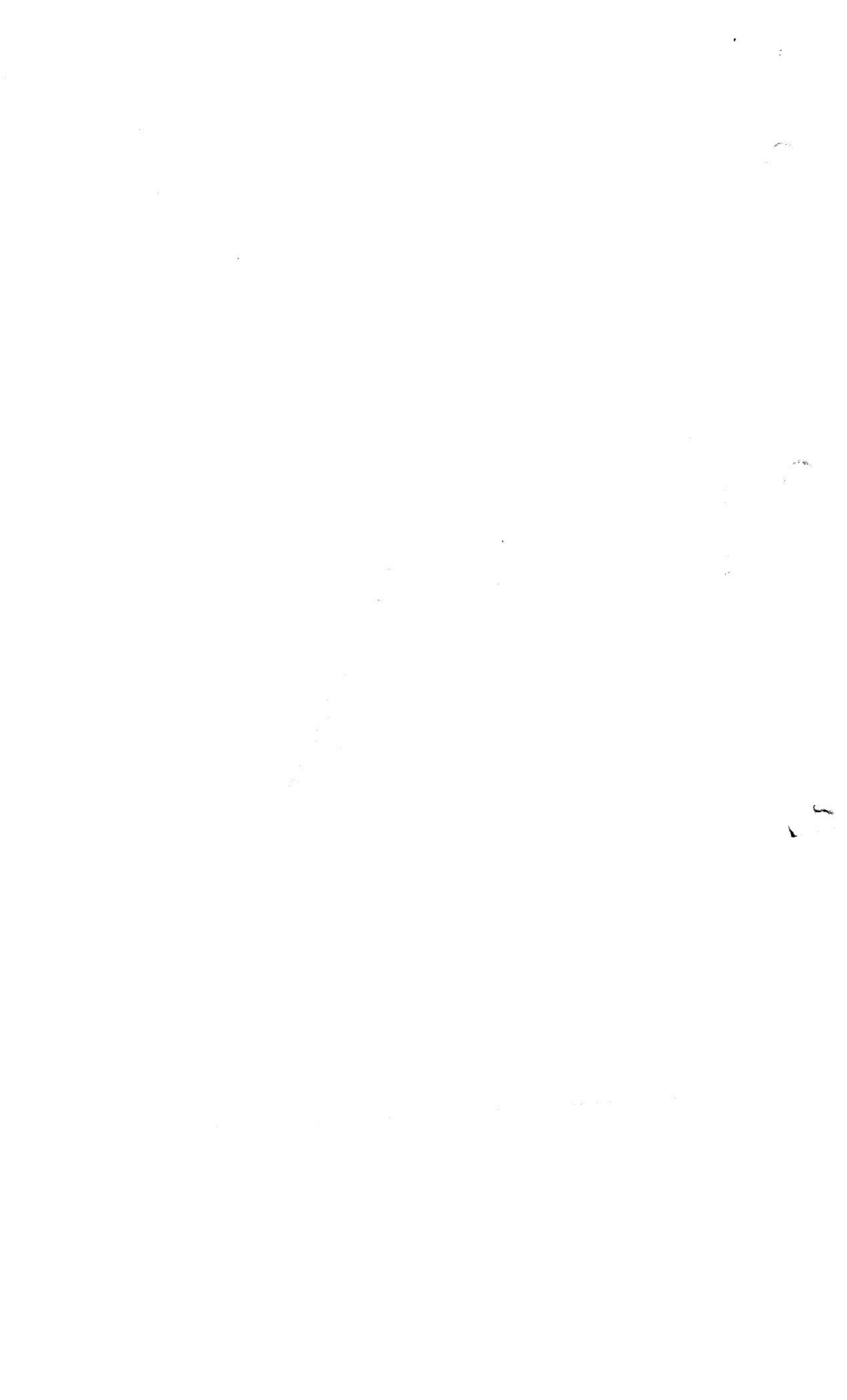
PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis, cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

Época: Décima Época  
Registro: 2003067  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2  
Materia(s): Común  
Tesis: 2a. XVIII/2013 (10a.)  
Página: 1736

***"INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone que debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto "interés legítimo individual o colectivo", ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por***







PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

68  
0068

*ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella."*

En las relatadas condiciones, al no acreditarse el interés legítimo de la asociación civil, esta Representación Social de la Federación, estima que lo procedente será que, ese Alto Tribunal, modifique la sentencia recurrida y sobresea en el juicio, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XII, del artículo 61, en relación con el 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.

Asimismo, como la tesis, emitida por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

Época: Décima Época

Registro: 2004501

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

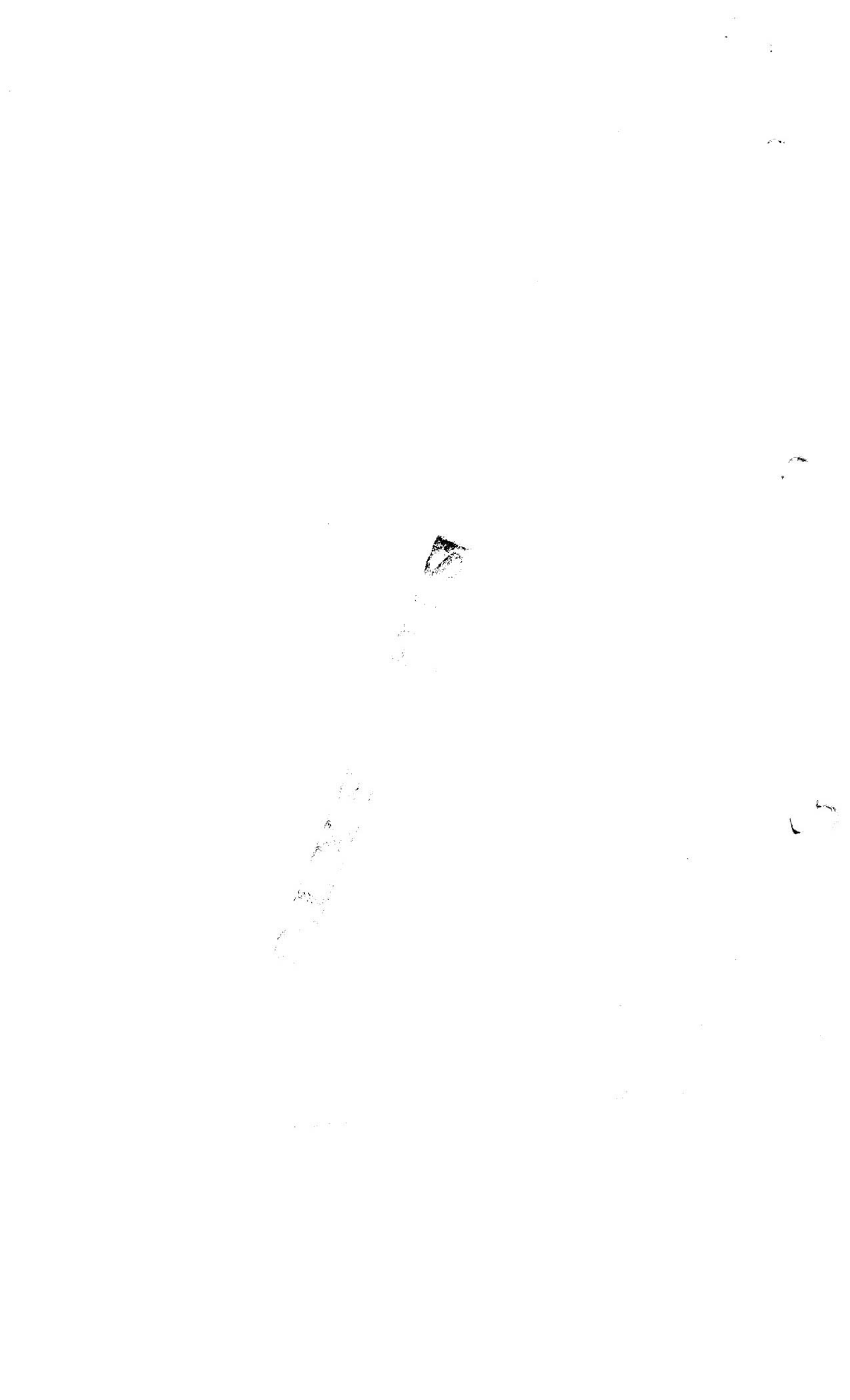
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3

Materia(s): Común

Tesis: 2a. LXXX/2013 (10a.)

Página: 1854





PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente."**

Finalmente, debe señalarse que, al estimarse improcedente el juicio de amparo no implica que se le esté negando a la quejosa su derecho fundamental de acceso a la justicia,

1870  
1871  
1872  
1873  
1874  
1875  
1876  
1877  
1878  
1879  
1880  
1881  
1882  
1883  
1884  
1885  
1886  
1887  
1888  
1889  
1890  
1891  
1892  
1893  
1894  
1895  
1896  
1897  
1898  
1899  
1900

1870  
1871  
1872  
1873  
1874  
1875  
1876  
1877  
1878  
1879  
1880  
1881  
1882  
1883  
1884  
1885  
1886  
1887  
1888  
1889  
1890  
1891  
1892  
1893  
1894  
1895  
1896  
1897  
1898  
1899  
1900

1870  
1871  
1872  
1873  
1874  
1875  
1876  
1877  
1878  
1879  
1880  
1881  
1882  
1883  
1884  
1885  
1886  
1887  
1888  
1889  
1890  
1891  
1892  
1893  
1894  
1895  
1896  
1897  
1898  
1899  
1900



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

70  
0070

pues el análisis de las causas de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple con el estándar internacional y que no configura una denegación de justicia, habida cuenta que no deben soslayarse las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de amparo, ya que el control ex officio opera sólo sobre cuestiones de fondo.

Al respecto resulta ilustrativa, cuyos datos de localización, rubro y texto, son las siguientes:

Época: Décima Época

Registro: 2002537

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3

Materia(s): Común

Tesis: III.2o.C.3 K (10a.)

Página: 2066

***"IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a***

OLXEL 412  
BY TEXTO

OLXEL 412



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

*defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que no configura una denegación de justicia."*

Por lo antes expuesto, a **Usted Señor Ministro**, atentamente pido:

**PRIMERO.-** Tenerme por presentado y por reconocida la personalidad que ostento como Agente del Ministerio Público de la Federación, formulando la intervención ministerial que a esta Representación Social de la Federación le corresponde.

**SEGUNDO.-** Ante lo consideraciones vertidas por esta Representación Social de la Federación, dictar sentencia en la que se modifique la sentencia de recurrida y sobreseer en el juicio.

**TERCERO.-** Expedir a esta Representación Social de la Federación, copia simple de la resolución que se pronuncie en el presente recurso de revisión, lo anterior con



STRENGTH



PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA  
REPÚBLICA

fundamento en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al tenor del artículo 2° de la Ley de Amparo.

México, D.F., a 28 de enero de 2016.

**ATENTAMENTE**

**"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN".**

**El C. agente del Ministerio Público de la Federación**

**Adscrito a ese Máximo Tribunal.**

**Licenciado Oscar Ignacio Ramírez Zavala.**

2016

711 11 83 743 2016

0 0 9 6 5 3

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 ENE 28 PM 3 21

OFICINA DE COORDINACIÓN  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

RECIBI DE UN ENVIADO  
SIN ANEXO  
VICTOR JUAN RUIZ BARCEÑAS

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 ENE 28 PM 4 27

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

REFERENCIA  
062983  
PROMOCIONES  
008347  
009653

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

0073<sup>73</sup>  
FORMA A-54

En dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el Secretario de Acuerdos da cuenta al Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el proveído de veintitrés de noviembre de dos mil quince, dictado por el Presidente de este Alto Tribunal; así como con el oficio sin número y la intervención ministerial 4/2016, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

Visto el acuerdo del Presidente de este Alto Tribunal a que se refiere la razón de la Secretaría que antecede, ténganse por recibidos los autos del amparo en revisión citado al rubro.

Con fundamento en el artículo 86, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los artículos 21, fracción II, inciso b) y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SE AVOCA al conocimiento del presente asunto, por ende, hágase el registro de ingreso que corresponda y, envíense los autos a la Ponencia del **MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**, a fin de que elabore el proyecto de resolución que corresponda y con él dé cuenta a esta Sala.

Por otra parte, agréguese a los autos el oficio sin número y la intervención ministerial 4/2016, suscritos por el Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a este Alto Tribunal, a través de los cuales, con el oficio sin número, solicita se expidan a su favor copias simples de las constancias a que hace referencia, y señala autorizados para recoger las mismas; y mediante la intervención



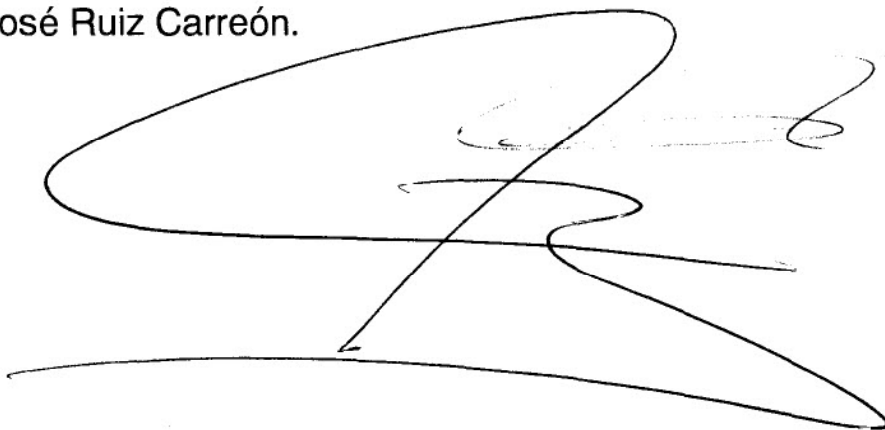
FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ORDEN  
LA

ministerial, expone que a su parecer se debe modificar la resolución recurrida y sobreseer el presente amparo en revisión, así como también, solicita se le expida copia simple de la resolución que se dicte en el presente amparo en revisión.

Con fundamento en lo dispuesto por el citado artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por una parte, expídanse a la autoridad federal las copias simples que solicita las cuales quedan a su disposición en la Secretaría de Acuerdos de esta Primera Sala, previa toma de razón y recibo que se asiente en autos, por conducto de las personas que señala para tal efecto; y por otra parte, téngase a la Representación Social haciendo las manifestaciones que expresa, las cuales se tomarán en consideración en el momento procesal oportuno e infórmesele que una vez que se dicte la sentencia respectiva se le expedirá la copia solicitada.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma el **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**, Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciado Juan José Ruiz Carreón.



MVS

El 18 FEB 2016 se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29 de la Ley de Amparo. Doy fe

Lic. Mario  
ZaldívarASUNTO: *AMICUS CURIAE*

AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015

QUEJOSA: ~~CAMPAÑA GLOBAL POR LA  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19 A.C.~~

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

[REDACTED], autorizada por la parte quejosa en los términos más amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, en el expediente A.R. 1359/2015, con el debido respeto comparezco para exponer, que:

A través del presente escrito radico el *amicus curiae* firmado por [REDACTED] Director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), de Colombia. A través del presente *amicus* se allega a esta H. ponencia una cadena de argumentos, desde un ejercicio de política y derecho comparado, que puede resultar sumamente útil para la toma de decisión en el asunto citado.

Respetuosamente se solicita a estas H. ponencia y sala:

**PRIMERO.-** Tener por presentado el escrito de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) de Colombia en calidad de *amicus curiae*.

**SEGUNDO.-** Revocar la sentencia de primera instancia y otorgar el amparo de la justicia federal a la parte quejosa, para así garantizar, entre otros, los derechos a la libertad de expresión e información y a un recurso efectivo, garantías reconocidas constitucional y convencionalmente.

Ciudad de México, a 03 de mayo de 2016.

[REDACTED]

028035

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 MAY 3 AM 10 41

OFICINA DE  
CERTIFICACIÓN JUDICIAL  
Y CORRESPONDENCIA

Recibido de enviado en (1) foja, con.  
- Anexo en copia simple en 16 fojas.  
Miguel.

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 MAY 3 PM 2 53

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS

DER  
JEM

Bogotá D.C. (Colombia), 29 de abril de 2016

Ministro  
**Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**  
Primera Sala  
Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos

**Asunto:** Amicus curiae dentro del expediente **A.R. 1359/2015**

Respetado ministro de la Suprema Corte:

La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) es una organización de la sociedad civil colombiana, que tiene como misión la defensa y la promoción de la libertad de expresión y la libertad de información en Colombia. En el marco de estas funciones, nuestra fundación ha venido estudiando el impacto de la publicidad oficial frente a la garantía de la libertad de información y dentro de la actividad de los medios de comunicación y periodistas.

Nuestra intención con la presente intervención es ofrecer una perspectiva comparada, tanto en lo normativo y lo factual, que pueda servir como referente para la toma de decisión que los convoca. Consideramos que nuestra experiencia haciéndole seguimiento a la relación entre publicidad oficial y libertad de información, puede aportar en la búsqueda de las respuestas que conduzcan a una libertad de información más sólida para nuestros países.

Para la FLIP, el hecho de que la Constitución mexicana contemple en su artículo 134 la obligación de regular la publicidad oficial, en cualquier tiempo y no solo en época electoral, es una oportunidad para el pueblo mexicano de contar con una libertad de expresión y de información más fuerte. Pero además se trata de un ejemplo constitucional para otros países de la región, como Colombia, que apunta a reforzar la garantía de los medios de comunicación para informar y de los ciudadanos para contar con una información más imparcial.

Nuestra intervención está dividida en tres partes. La primera hace una descripción de las tensiones que hoy existen entre publicidad oficial y libertad de información en Colombia, con la idea de mostrar el caso colombiano como un escenario en el que la no regulación de la asignación de publicidad genera un impacto negativo sobre la forma de informar. La segunda expone cuál es la interpretación que se ha hecho desde Colombia de los estándares interamericanos sobre publicidad oficial, en el marco de la libertad de expresión.

La última pretende compartir lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha dicho sobre la figuras de la omisión legislativa y del estado de cosas inconstitucional, teniendo en cuenta que son conceptos centrales en la situación que hoy se discute en México sobre la regulación de la publicidad oficial.



10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20

21

22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30

## 1. DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA OFICIAL EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

En la última década, las instituciones públicas colombianas han aumentado los recursos para publicidad oficial. En los últimos 10 años, el presupuesto del Estado para propaganda se incrementó en un 40%, llegando a superar los 3 billones de pesos colombianos, que hoy equivalen a 999 millones de dólares. Al respecto se debe mencionar que en Colombia no existe un límite para la inversión del presupuesto público en publicidad. La FLIP ha logrado constatar que existen instituciones colombianas que destinan más del 10% de sus recursos totales para publicidad.

Esta situación alrededor de la publicidad oficial puede describirse con varios factores que se describen a continuación. Es importante resaltar que algunos de ellos pueden tener coincidencias que actualmente se viven en el Estado mexicano. Por otra parte, es necesario advertir que estos factores que se describirán, y que explican la realidad de la publicidad oficial en Colombia, podrían encontrar solución si el Estado asume un compromiso de regular el fenómeno hasta el punto de definir criterios de objetividad y transparencia que protejan la libertad de información. Se trata, en últimas, de la oportunidad que hoy tiene el Estado mexicano en el marco del estudio del presente amparo.

### 4.1. Incumplimiento de normas de transparencia y de acceso a la información pública.

En Colombia existen normas que buscan la transparencia en la ejecución de los contratos del Estado: 1) la Ley de Acceso a la Información Pública; 2) el parágrafo 3 del artículo 10 del Estatuto Anticorrupción; 3) el Régimen General de Contratación. Todas estas normas que obligan a las instituciones a divulgar los negocios jurídicos que establecen con los medios de comunicación con fines de publicidad. Aún así, persisten dificultades en el cumplimiento de esta transparencia.

Existe un portal web donde se publican todos los contratos que celebra el Estado colombiano, incluyendo los que se refieren a publicidad oficial. Si bien el portal es una mecanismo efectivo para la transparencia de la gestión pública, aún resulta difícil evaluar la cantidad de recursos públicos que se destinan para cada medio de comunicación, a nivel nacional o regional, pues se tratan de negociaciones que no entran dentro de las categorías en los que agrupa el portal y por lo tanto se deben buscar en medio de contratos públicos de otra naturaleza. Adicionalmente el portal carece de actualización permanente y es complicado encontrar negociaciones con medios de comunicación al día.

En consecuencia, se termina encontrando que, en Colombia, la mejor forma para conocer la información de los contratos sobre publicidad oficial, sigue siendo la de dirigirse directamente a las entidades. Aún así, en un estudio reciente que adelantó la FLIP, se descubrió que en el 49% de los casos, las entidades obstaculizaron el flujo de información y el principio de transparencia.

SIX FIFTY

El hecho de que no exista transparencia en la contratación de la publicidad oficial con los medios de comunicación, impacta negativamente la libertad de información y de expresión porque de un lado obstaculiza el control social que la sociedad puede hacerle al Estado en su relación con los medios de comunicación. Pero además no permite una deliberación pública adecuada e informada entre las audiencias y los medios de comunicación que consumen.

### 1.2. Vacío de criterios técnicos y específicos para la selección de contratistas

Los estándares internacionales de libertad de expresión, que se han desarrollado al interior de diversos organismos internacionales, han establecido que los Estados deben tener en cuenta un criterio específico al momento de la asignación de publicidad oficial entre los anunciantes privados. Primero, se debe establecer cuál es el universo de medios elegibles para la contratación de publicidad. Esto requiere hacer mediciones que deben incluir datos no solo de los medios sino de sus audiencias, alcances e impacto, así sean nacionales, regionales, comunitarios o locales.

En la investigación que viene adelantando la FLIP, para el caso colombiano, encontró que el 60% de entidades no tienen criterios claros para justificar las razones por las que contratan unos anunciantes y no con otros. La mitad de esa suma explican sus contrataciones con distintas figuras del régimen de contratación de Colombia y la otra mitad ni siquiera expresa algún tipo de criterio. Por otra parte, de las entidades que dicen tener criterios en la asignación, solo el 40% tienen en cuenta el objetivo de la campaña y los impactos que esperan.

De esta forma se puede concluir que el hecho de que la publicidad no sea mayoritariamente asignada teniendo en cuenta estudios técnicos sobre el objetivo, las audiencias y los impactos, hace que no se pueda conocer si el mensaje de publicidad oficial llega de manera correcta al público deseado. Por otra parte, la no existencia de criterios claros indica que las entidades oficiales apuntan a asignar los recursos de publicidad de manera arbitraria, según el interés de los funcionarios de turno.

### 1.3. El modelo de regulación de espacios radiales y la censura a través de la publicidad oficial.

En la mayoría de las ciudades colombianas, la forma usual de acceso a las frecuencias para los periodistas es por medio del arrendamiento de espacios o subarriendo de frecuencias. En este modelo, el periodista, en virtud de un contrato de arrendamiento o de concesión, hace un pago mensual a la emisora para hacer uso de un espacio dentro de la frecuencia. En este esquema, los periodistas no son contratados por la emisora para desarrollar un programa, sino que arriendan el espacio para producir sus propios contenidos, siendo la única condición el pago oportuno del cánón de arrendamiento al gerente de la emisora, la cual, de cara al Estado, es la verdadera concesionaria de la frecuencia.

Ahora bien, este modelo genera una relación entre los periodistas que arriendan espacios en las emisoras y la publicidad oficial. Aquellos acuden a las oficinas de prensa de las alcaldías y gobernaciones en busca de contratos publicitarios, aunque al mismo tiempo estas mismas oficinas sean las fuentes periodísticas principales en su oficio de informar. Se construye entonces una doble relación que tiene como consecuencia, en no pocas ocasiones, el

SIN TIENTO

condicionamiento de la información que se emite con los contratos de publicidad oficial que se asignan.

Frente al régimen general de contratación de Colombia, los contratos de publicidad oficial, en su mayoría, son de mínima cuantía y su asignación se hace de forma directa, de tal manera que su adjudicación resulta discrecional de los gobernantes, sin necesidad de acudir a concursos o licitaciones. Esto ha generado una relación de premio y castigo hacia los comunicadores, quienes se ven condicionados a manejar la información de manera favorable al gobernante a cambio de un contrato de publicidad.

#### **1.4. La publicidad oficial se usa como un subsidio informal, discrecional y subjetivo para medios de comunicación.**

La documentación que ha realizado la FLIP, durante varios años, revela que la publicidad oficial es una de las fuentes más importantes de financiación de los medios de comunicación regionales. En departamentos como Putumayo, Chocó, Guaviare, Arauca, o aquellos que hacen parte de la región amazónica del sur, y en cientos de municipios de todo el país, los recursos que las instituciones públicas entregan a los medios bajo el concepto de publicidad oficial representan más del 70% de los ingresos de las empresas de comunicación. En otras palabras, los recursos de publicidad oficial terminan funcionando como una forma de subsidio para los medios.

Si la publicidad oficial sirve, en la práctica, como un mecanismo de subsidio, se crea una situación doblemente perniciosa. Como se ha podido constatar en el factor enumerado anteriormente, de un lado el periodista o medio utiliza la información favorablemente al ente de gobierno que publicita, pero además, del otro, se hace uso de fondos públicos para promover intereses partidarios o personales de los gobernantes. Es necesario que, al igual que la asignación de publicidad oficial, las subvenciones que ofrezca el Estado sean explícitas, transparentes y equitativas, con reglas claras de antemano y que estén establecidos los mecanismos de adjudicación y control.

A FEDERACIÓN  
LA OFICINA  
MUNICIPIO  
SALA

#### **1.5. La contratación directa es la modalidad generalizada para la asignación de publicidad oficial.**

La contratación directa es una práctica generalizada que deja de lado las reglas de selección objetiva, predeterminada y transparente, fomentando la discrecionalidad a la hora de escoger el contratista, en este caso el medio que emite la publicidad oficial.

La FLIP pudo establecer que las entidades regionales de Colombia, en un porcentaje superior al 80%, optan por la contratación directa en la asignación de publicidad oficial. A esta conclusión llegó también el informe de la Contraloría General de la República de Colombia acerca de la Contratación en Publicidad para 2012 (enero-diciembre) y 2013 (enero-marzo). Este informe señaló que 7 de cada 10 contratos de publicidad se adjudicaron de manera directa.

Esto va en contravía con el principio de que la elección de uno u otro medio, como cualquier oferente de contratación, debe estar asentada en el principio fundamental de la selección objetiva. Se desincentiva a la entidad o al gobernante a que opte por el ofrecimiento más

1910  
MAY 10

1910

1910

favorable a los fines publicitarios que busca y que evita acudir a factores de afecto, de interés particular y, en general, de cualquier otra clase de motivación subjetiva.

El marco normativo colombiano no establece parámetros obligatorios propios de este tipo de contratación y deja el campo libre para la discrecionalidad del funcionario en la distribución de pauta publicitaria. Tal margen puede configurar un tipo de abuso específico, mediante el cual la asignación de publicidad oficial beneficia principalmente a los medios cuyos contenidos favorecen al gobierno.

### **1.7. Alteración de los objetos contractuales en los contratos de publicidad oficial.**

Según la investigación realizada por la FLIP en 2015, hay 13 entidades colombianas, del orden nacional, regional y local, que evidencian algún tipo de incertidumbre en sus objetos de contractuales de publicidad y campañas. Para ser más concreto, de algunos de esos objetos se infiere que la entidad contratante solicita que contenidos de propaganda institucional sea presentada como información, y no como publicidad.

Lo anterior indica que el vacío normativo frente a la publicidad oficial permite la existencia de objetos contractuales difusos o indefinidos en los que el gobierno puede pagar para que su propaganda se confunda con los contenidos informativos, hasta el punto de hacer emitir lo propagandístico como información. Una situación que va en contra de la libertad de información de las audiencias que ven menoscabado su derecho de recibir información veraz e imparcial.

Ocho entidades de los distintos niveles territoriales no proporcionaron información alguna sobre sus objetos de contratación. La FLIP ha constatado que tanto en la redacción de pliegos de licitaciones públicas como en los términos de referencia para contratar los objetos de los contratos no responden a las necesidades de la contratación de este tipo de servicios publicitarios.

### **1.8. Carencia de controles propios para determinar si la publicidad oficial afecta la libertad de expresión y de información.**

En Colombia, la normatividad de contratación estatal exige que los contratos del Estado tengan una supervisión o interventoría, según corresponda. Sin embargo, no existe ninguna disposición específica que estipule que los contratos de publicidad oficial deban tener interventoría, por el conocimiento técnico que estos requieren, por lo que se entiende que el control también queda a discreción de la entidad estatal contratante.

Además, los encargados de hacer vigilancia de los contratos no están capacitados sobre los estándares internacionales de libertad de expresión que deben tener este tipo de contratos y por lo tanto no pueden identificar cuando estos se desvían de sus objetivos. A esto se suman las dificultades en el control de la ciudadanía y la ausencia de precedentes en la actuación de organismos de control externo, como la Contraloría o la Procuraduría, para velar por estas conductas que atentan de manera indirecta contra la libertad de expresión y de información.



Handwritten text, possibly a signature or name, oriented vertically.

Small handwritten notes or markings on the right side of the page.

Small handwritten mark or character on the right side of the page.

Small handwritten mark or character on the right side of the page.

### **1.9. La publicidad oficial se contrata con pocos medios y no se promueve la pluralidad.**

Desde el año 2013 al 30 de junio de 2015, seis ministerios del Gobierno colombiano destinaron entre el 57% y el 97% de su presupuesto para publicidad o campaña a un medio de comunicación o a una agencia de comunicación en particular. A esto se le suma que doce medios nacionales, de televisión, radio e impresos, recibieron 66.229'557.110 de pesos colombianos (aproximadamente 22'500.000 dólares), lo que equivale al 2% de los más de 3 billones de pesos colombianos (cerca de 1.020 millones de dólares) que se destinaron para publicidad oficial en el periodo investigado. En el informe de la Contraloría General de la República de Colombia, que ya fue mencionado atrás, se muestra que los primeros 40 contratistas de publicidad concentran el 66%.

Por otro lado, las agencias de publicidad y otras entidades que actúan como intermediarios, se han consolidado dentro de los negocios de la publicidad oficial y manejan presupuestos multimillonarios. En el periodo investigado, solo entre 13 empresas recibieron más de 700 mil millones de pesos colombianos (aproximadamente 237 millones de dólares).

Esto permite identificar que los recursos de la publicidad se concentran en un número reducido de medios de comunicación. De esta forma, mientras de un lado se quiebra la independencia de los medios que están recibiendo asignaciones millonarias, porque tienden a usar los recursos públicos de publicidad oficial como la fuente principal y casi única de sustento, por el otro lado se está obstaculizando la subsistencia y el reconocimiento de los demás medios que no reciben estos recursos, muchos de los cuales suelen ser independientes y críticos frente al gobierno de turno, o al menos ofrecen visiones alternativas del poder público que enriquecen a la opinión pública.

A FEDERACIÓN  
CIA DE LA  
QUERDOS  
ASALA

### **1.10. Autocensura como efecto de la falta de transparencia y de control en la asignación de la publicidad oficial.**

Las prácticas identificadas en la distribución de publicidad oficial en Colombia, y las presiones financieras de funcionarios públicos contra los medios de comunicación –en especial, los regionales–, generan efectos inhibitorios en la producción y difusión de información. Dentro de ese grupo de efectos, la autocensura reviste especial importancia.

Dentro de su estudio, la FLIP hizo una serie de entrevistas. Un periodista de la ciudad de Cartagena, al norte de Colombia, habló de la autocensura como efecto de la falta de transparencia en la asignación de pauta oficial:

Lo que sí ha sucedido muchas veces es la autocensura. Las entidades que pautan son muy pocas, y las que hay, están muy competidas [por periodistas que solicitan publicidad oficial]. Entonces, el periodista que aspire a decir que las entidades están haciendo algo mal, se abstiene de sacar la información. Dicen: “Vamos a darle suave, no les vamos a dar con toda, porque estoy entre la espada y la pared”.

Esta negociación directa entre el periodista y la entidad gubernamental, la cual es al tiempo la fuente de información y la contratante de publicidad oficial, genera un compromiso entre ambos que determina la forma de presentación o de ocultamiento de información.

UNITED STATES

RECEIVED

...

Por otra parte, las prácticas discrecionales y discriminatorias de publicidad oficial dan paso a otra manifestación de los efectos inhibitorios al informar: el 'acompañamiento' informativo al funcionario o a la entidad. Quiere decir que casi como un privilegiado 'servicio al cliente', los periodistas acompañan a las fuentes de información oficiales, por ejemplo, en la inauguración de obras públicas y en el anuncio de planes de gobierno, y así dejan de lado las noticias que desfavorables y críticas.

Al respecto, un periodista del departamento del Cauca, en el suroccidente de Colombia, manifestó:

Es una manera de asegurar la pauta, el estar entrevistando al funcionario, pasando noticias sobre él. Hay funcionarios a quienes les gusta, les gusta que los estén nombrando y a raíz de eso dan la pauta [publicidad oficial].

Otro periodista del Cauca resume el acompañamiento y la autocensura como efectos del manejo publicitario que hacen las administraciones regionales.

Al estar uno adscrito a esa entidad obviamente hay cosas que no va a poder decir (...) desde ese punto de vista hay autocensura. Uno no puede negar que hay ocasiones en que uno tiene que quedarse sencillamente callado, porque eso puede causar problemas. Sin embargo, a la censura y la autocensura, yo le agregaría algo más: la conveniencia propia. Uno no va a sacar información en contra de quien le da la pauta, nadie va a atentar contra quien le da; uno no va a morder la mano que le está dando de comer.

El efecto inhibitorio que genera esta práctica, tanto de autocensura como de acompañamiento a la institución pública, se debe como punto de partida a la noción y al uso equivocado que se hace de la publicidad oficial. Además, el hecho de que se vea como un determinante en la subsistencia del periodista y del medio, la distribución de publicidad oficial, por una parte, se percibe como un problema laboral, mientras que por otro genera una concurrencia de periodistas en las prácticas nocivas que se justifican en muchos casos por estar asegurando su sostenimiento económico.

## **2. LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS DE PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA REGULACIÓN LEGAL.**

### **2.1. La publicidad oficial y la censura indirecta: La pregunta por los cambios legislativos.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que los mecanismos indirectos de restricción a la libertad de expresión se ocultan detrás de acciones aparentemente legítimas. Sin embargo, son adelantadas con el propósito de condicionar el ejercicio de la libertad de los individuos de expresarse<sup>1</sup>. La distribución arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial es sólo una de las formas que puede adquirir la censura indirecta: la asignación de otros recursos o beneficios, tales como cuotas en el acceso a papel periódico, permisos de acceso al mismo, radiofrecuencias, acceso a servicios públicos esenciales, etcétera, son también expresiones de esta forma sutil de censura.

<sup>1</sup> CIDH. *Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2010. párr.2

STAN TONTO

USER  
REMA

Aunque sea sutil la práctica no es menos grave, por el contrario se hace más insidiosa debido a que muchas veces no es fácil determinar con exactitud la frontera entre el ejercicio legítimo de una facultad estatal y la restricción ilegítima de un derecho<sup>2</sup>. La CIDH ha ofrecido dos criterios para determinar cuándo la asignación de publicidad oficial afecta la libertad de expresión y de información. Por un lado, la actividad estatal debe estar motivada por la posición editorial del sujeto afectado. Por el otro, el ejercicio de esa facultad debe tener por objeto condicionar el ejercicio de la libertad de expresión del sujeto afectado<sup>3</sup>.

El problema del abuso de la publicidad estatal es difícil de detectar y no es fácil de resolver. En el derecho comparado se han seguido dos estrategias diferentes para afrontarlo:

1. Se ha optado por establecer regulaciones tendientes a modificar las prácticas discrecionales sobre las que los abusos se sostienen.
2. Se ha optado por modificar las prácticas internas de la administración a través de la planificación adecuada, de la expresión pública de razones y del establecimiento de sistemas de control.

Ambas estrategias están vinculadas entre sí: muchas veces los cambios de prácticas se impulsan a través de mecanismos legislativos o regulatorios, aunque la efectividad de los mismos es una pregunta empírica a responder caso a caso.

La estrategia de regulación legal es la que en esencia se discute en el contexto mexicano, debido a la delegación constitucional que se hace al legislador para expedir una ley de regulación de la publicidad oficial para los Estados Unidos Mexicanos. La FLIP considera que en Colombia y en los países americanos esta vía de regulación está justificada por los estándares de la CIDH en materia de restricción a los derechos humanos. Si las restricciones a los derechos humanos sólo pueden establecerse por medio de leyes en sentido formal y material, tiene sentido pensar que la regulación de la publicidad estatal, en tanto mecanismo probado de censura indirecta, debe expresarse por ese camino. Es la opción que siguieron países como Perú y España.

Aunque se haya podido comprobar que no puede ser una vía única, sino que debe acompañarse con medidas sublegales en el ámbito mismo de la administración pública de los distintos niveles, una legislación sobre publicidad oficial sí puede establecer los lineamientos principales para la transparencia y la objetividad en la asignación de los recursos. Se tratan de leyes que al interior de nuestros países podrían tratar distintos ejes temáticos que podrían aportar en la resolución de las necesidades en materia de libertad de expresión.

La CIDH ha establecido que los estados están obligados a establecer "reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno"<sup>4</sup>. La ausencia de esas regulaciones facilita el uso arbitrario de esos fondos en detrimento de la libertad de expresión. El objetivo principal de esta clase de regulaciones es disminuir la discrecionalidad que permite que la publicidad oficial sea utilizada como una zanahoria o un garrote, para premiar o castigar a medios de comunicación y periodistas de acuerdo a su línea editorial<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> *Ibidem*. párr. 11.

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

<sup>4</sup> *Ibidem*. párr. 34.

<sup>5</sup> *Ibidem*. párr. 36.

01711410

1000

1000

Los estándares de la CIDH fijan los principales aspectos que deben cubrir estas reglamentaciones<sup>6</sup>:

- Definir de manera amplia a la publicidad oficial.
- Distinguir y regular las distintas etapas de producción, contratación, distribución y control del avisaje del sector público.
- Establecer como principios al interés público, transparencia, rendición de cuentas (accountability), no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.
- Tener un ámbito de aplicación amplio que incluya a todas las ramas del estado y a los órganos descentralizados.

Revisando el derecho comparado, sobre todo el caso canadiense y australiano, es posible advertir que no todas las regulaciones deben ser establecidas por vía legal. Por ejemplo, tanto Canadá como Australia funcionan sobre la base de guías de acción y políticas públicas que cumplen la función de limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, para la FLIP resulta bastante oportuno que la Constitución mexicana contemple la obligación expedir una ley sobre publicidad oficial, pues en ella se pueden incorporar la mayoría de los elementos que señalan la CIDH como necesarios, al menos en un plano de principios y referentes administrativos para el gobierno mexicano, tanto en el nivel federal como en el estatal.

## **2. Ejes temáticos de una regulación de la publicidad oficial.**

Según los mismos estándares de la CIDH, la regulación legislativa sobre publicidad oficial podría tratar los siguientes ejes que se requieren en una publicidad oficial que respete la libertad de expresión y de información:

1. **Transparencia y acceso a la información:** La Comisión Interamericana ha señalado que los individuos "tienen derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado"<sup>7</sup>. Para la Comisión, ello significa que el Estado debe publicar de manera proactiva toda la información relativa a los criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos, incluyendo los montos discriminados por medios, campañas publicitarias, y organismos contratantes y, además, debe responder adecuadamente todos los pedidos de acceso a la información que reciba<sup>8</sup>.
2. **Pluralismo informativo:** Para la CIDH resulta claro que la publicidad oficial debe tener por objeto principal comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad<sup>9</sup>. Esa definición toma en serio los deberes de información del Estado. Partiendo de esa base, resulta claro que la adjudicación de publicidad estatal debe

<sup>6</sup> *Ibidem.* párrs. 37 a 41.

<sup>7</sup> *Ibidem.* párr. 65.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.* párr. 42.



STAIN  
TAPED

DER  
EM  
BE

evaluar "como criterio preponderante (...) a la audiencia o público objetivo de la campaña publicitaria de que se trate"<sup>10</sup>. En este sentido, el público no es el mismo si lo que se quiere es difundir un programa de vacunación gratuito o bien un programa de becas universitarias. La efectividad del mensaje y su llegada a la población relevante debe ser un criterio fundamental a la hora de distribuir estos presupuestos. Sin embargo, los Estados no pueden discriminar con base en el tipo de medios de que se trate. Por ello, si la adjudicación requiere mediciones para poder determinar los mejores mecanismos de alcanzar al público objetivo, es imprescindible que los estados no discriminen a medios comunitarios u otros que deben ser incluidos en el mapa de medios en condiciones de igualdad con otros actores de mayor peso económico<sup>11</sup>. En este sentido, la inclusión de los medios "pequeños, comunitarios y locales" puede entenderse como una medida positiva que hace a las obligaciones en materia de pluralismo y diversidad que pesan sobre los estados.

3. Mecanismos de contratación: La CIDH sostiene que los estados deben asignar los recursos publicitarios a través de "procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción"<sup>12</sup>. Deben ser "procedimientos preestablecidos que impidan decisiones arbitrarias. Todas las etapas implicadas en el circuito de contratación deben ser públicas, de manera que se permita el control procedimental por parte de los oferentes, la comunidad, los órganos de control y la propia administración pública"<sup>13</sup>. En particular, la CIDH ha sostenido que se debe respetar el principio de concurrencia propio de las contrataciones públicas: sólo excepcionalmente, en casos de emergencia y extrema urgencia, se puede recurrir a sistemas directos o cerrados<sup>14</sup>. "Los estados deben seguir reglas de selección objetivas, predeterminadas y transparentes en la elección de agencias de publicidad u otros subcontratistas involucrados en el proceso de producción o distribución de la pauta oficial. De igual manera, los estados deben garantizar que los agentes intermediarios cumplan con los principios y criterios establecidos en la ley para la contratación de pauta publicitaria. Todas las contrataciones deberán ser aprobadas, en última instancia, por funcionarios públicos con entrenamiento técnico cuya conducta y decisiones sean pasibles de control administrativo y judicial"<sup>15</sup>.
4. Criterios de distribución: La publicidad del Estado debe distribuirse de acuerdo a criterios transparentes y públicos y el proceso de distribución debe estar documentado de tal forma que se conozcan las razones de las decisiones adoptadas<sup>16</sup>. Como se ha dicho, el criterio preponderante para la distribución es el del perfil del público a quien se quiere llegar con el mensaje de interés público que el estado desea o debe difundir. "Como criterio preponderante los Estados deberían considerar a la audiencia o público objetivo de la campaña publicitaria de que se trate. La pauta estatal forma parte de las libertades informativas de la población, que tiene derecho a ser informada adecuadamente de las actividades y servicios del Estado. Por ello, la

<sup>10</sup> Ibidem. párr. 53.

<sup>11</sup> Ibidem. párr. 54.

<sup>12</sup> Ibidem. párr. 9.

<sup>13</sup> Ibidem. párr. 60.

<sup>14</sup> Ibidem. párr. 59 y 62.

<sup>15</sup> Ibidem. párr. 63.

<sup>16</sup> Ibidem. párr. 51.

STANLEY

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION  
RECEIVED  
DEC 10 1964

publicidad oficial debe orientarse a la efectividad del mensaje, esto es, a que la pauta sea recibida por el público al que se desea impactar con la campaña. A través del público objetivo se establece el universo de medios elegibles; luego, deberán ser consideradas las mediciones de circulación o audiencia --las que deben ser amplias y comprensivas-- y el precio, que nunca deberá ser superior al que abona un anunciante privado, entre otras variables a considerar"<sup>17</sup>.

5. **Objetivos legítimos y planificación:** Como se describió antes la publicidad oficial debe procurar que las autoridades informen sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y los demás derechos de sus ciudadanos beneficiarios. Si ello es así, es necesario que una actividad tan relevante para el Estado y tan vinculada a la garantía de los derechos ciudadanos sea objeto de una adecuada planificación. Para la Comisión, la obligación de planificación es un mecanismo para evitar la discrecionalidad, ya que la ausencia de la misma "favorece la utilización abusiva de la publicidad oficial al aumentar la discrecionalidad en manos de los funcionarios que tienen el poder de distribuirla"<sup>18</sup>. Al respecto, la FLIP quiere destacar que, a diferencia de la colombiana, la Constitución mexicana sí establece, en su artículo 134, que en "ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público", algo que de alguna forma sirve para delimitar la regulación de objetivos de la propaganda oficial.
6. **Control externo de asignación:** la CIDH ha sostenido que los estados deben establecer mecanismos de control externo. "Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dichos controles deberán incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de contratación de pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario"<sup>19</sup>.

### **3. LA OMISIÓN LEGISLATIVA Y EL ESTADO DE COSAS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO APORTES A LA DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA.**

Para la FLIP, el examen de constitucionalidad desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia ha construido conceptos que pueden aportar a la discusión que hoy enfrenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Al respecto hay que aclarar que el máximo tribunal colombiano no ha tenido la oportunidad de referirse al caso particular de la publicidad oficial, como noción general, aunque sí ha expedido alguna jurisprudencia sobre temas tangenciales como la transparencia y el acceso a la información pública, sobre el régimen de propaganda en televisión y sobre las modalidades de contratación.

La falta de un estudio concreto de la publicidad oficial en Colombia puede deberse a que, a diferencia de México, Colombia no cuenta con una norma constitucional explícita que exija regulación y límites a la publicidad oficial. Sin embargo, por otra parte la Corte

<sup>17</sup> *Ibidem.* párr. 53.

<sup>18</sup> *Ibidem.* párr. 57.

<sup>19</sup> *Ibidem.* párr. 72.

1947  
MAY 10 1947  
MAY 10 1947  
MAY 10 1947

MAY 10 1947  
MAY 10 1947  
MAY 10 1947

Constitucional de Colombia sí ha tenido la oportunidad de analizar situaciones similares a lo que se vive en materia de publicidad del Estado en México, en lo referido a mandatos constitucionales de expedición de leyes y a situaciones generalizadas de violación masiva de derechos fundamentales. Estas dos figuras son la omisión legislativa y el estado cosas de inconstitucionalidad.

### 3.1. La omisión legislativa en el examen de constitucionalidad colombiano.

Se trata de una figura que se ha estudiado por vía de las decisiones de acciones de inconstitucionalidad. Según la sentencia C-534 de 1996, la Corte Constitucional de Colombia entendió que la omisión legislativa era la abstención del legislador de realizar lo previsto en la Constitución Política. Según este alto tribunal, se presenta en los siguientes casos:

(...) cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución; cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto; cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella.

En pocas palabras, en esa omisión se identifica “el no hacer del legislador” y por lo tanto es posible identificar un quebrantamiento de la Constitución por esa conducta pasiva del poder público que tiene la exclusividad de expedir leyes. Entonces se puede hablar de una “inconstitucionalidad por omisión”. Según la Corte Constitucional de Colombia, ésta puede darse por dos vías, una por omisión absoluta y otra por omisión relativa.

#### 3.1.1. Omisión legislativa absoluta.

Se refiere a los casos en donde falta una norma legal que regule un precepto establecido en la Constitución. Es decir que el legislador no crea ningún precepto a pesar de que exista una obligación constitucional que lo compele. En pocas palabras puede decirse que surge cuando hay una ausencia total de norma legal.

Con respecto este tipo de omisión, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que no es procedente hacer un estudio de constitucionalidad a partir de una demanda por omisión legislativa absoluta. La sentencia C-543 de 1996 hizo referencia a que la omisión legislativa no estaba consagrada en la Constitución de Colombia y por lo tanto no se podía hacer un control por esta vía. Se partía de la premisa de que las acciones de inconstitucionalidad buscan controlar el texto, y por lo tanto, frente a un vacío legal, no puede realizarse control de inconstitucionalidad en el entendido de que no hay un texto para examinar.

Más adelante, la sentencia C-173 del 2010 confirmó que la omisión absoluta no podía ser objeto de control.

el juicio de constitucionalidad esencialmente consiste en la comparación entre dos textos normativos, uno de rango legal y otro constitucional, de manera que la inexistencia del primero lógicamente impide adelantar tal proceso comparativo propio del control abstracto de constitucionalidad de las leyes.

En la sentencia C-337 del 2011 se reiteró la postura y se afirmó que el estudio de constitucionalidad de la omisión legislativa solo procede cuando es relativa o parcial, pero

1918  
MAY 15

1918

que en ningún caso procede sobre la omisión absoluta. Se asumió que ésta no es procedente en el entendido que el legislador, en primer lugar, no tiene un plazo para legislar sobre determinados temas y, en segundo, posee una facultad de autonomía e independencia que se puede vulnerar cuando se está frente al control por medio de la inconstitucionalidad de la omisión absoluta.

En una primera impresión, se podría pensar que en el caso de la ausencia de ley de regulación de publicidad oficial en el Estado mexicano configura una omisión legislativa absoluta que, por lo tanto, no puede ser atendida en un estudio constitucional. Sin embargo, a la FLIP sí considera que es oportuno revisar la fuerza vinculante del mandato constitucional del artículo 134 de la Constitución mexicana, no con el fin de que la Suprema Corte se tome los atributos de generar disposiciones normativas sobre el tema, pero sí al menos con la generación de una orden o exhortación al legislativo para que genere las condiciones para la discusión y aprobación de la regulación que trata la norma principal de México.

A su vez, podría ser relevante resaltar la importancia del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. Su artículo 3 transitorio indica una obligación perentoria y condicionada en el tiempo que la Suprema Corte podría hacer valer en el marco del estudio de este amparo.<sup>20</sup>

### 3.1.2. Omisión legislativa relativa.

Se refiere al caso en el que el legislador ha promulgado una ley cuyo efecto es insuficiente según los preceptos constitucionales, bien por falta de desarrollo, o bien porque hay carencias en su ámbito de aplicación. La sentencia C-351 de 2013 estableció tres casos en los que puede ocurrir este tipo de omisión:

- (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.

La sentencia C-337 de 2011 ya había hablado de algunos requisitos para que se reconociera la omisión relativa dentro del análisis de constitucionalidad colombiano. Advirtió que se necesita primero que exista una norma sobre la cual se haga la reclamación de inconstitucionalidad por omisión, es decir una ley que se predica incompleta o con carencias en su ámbito de aplicación. Segundo, se requiere que esa norma separe de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en su texto, o que la norma omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución,

<sup>20</sup> Lo anterior se refuerza en tanto la omisión legislativa absoluta se configura respecto a una competencia de ejercicio obligatorio, es decir, el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho al momento. Esta obligación ha sido mandatada en dos ocasiones diversas, violándose continuamente los plazos ordenados. La última ocasión se dio en el contexto de la aprobación de la reforma político electoral de 2014. El artículo tercero transitorio de la misma obligó al Congreso de la Unión a 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. Este periodo feneció el 30 de abril de 2014.





resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos constitucionales. Tercero, que la exclusión de los casos carezca de un principio de razón suficiente. Cuarto, que exista una desigualdad entre los casos excluidos y los que sí tienen una protección por las consecuencias de la norma. Por último, que la omisión sea por razón de un incumplimiento impuesto por el legislador.

Estos requisitos fueron recogidos más adelante por la misma sentencia C-351 de 2013, la cual, además de plantear los casos en los que podía ocurrir la omisión relativa, estableció los requisitos para identificarla.

(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

Ahora bien, según el precedente constitucional colombiano, en este caso no existe ley concreta sobre la cual hacer el análisis de omisión relativa. Pues es justamente eso lo que se alega dentro del amparo. Sin embargo, siguiendo el mandato constitucional insatisfecho legislativamente, el 134 de la Constitución mexicana, la FLIP considera que sería oportuno analizar leyes que tratan temas relacionados con el fin de que ellas logren el alcance necesario para suplir el vacío legislativo en materia de publicidad oficial. Sería deseable revisar si las normas de transparencia, de acceso de a la información pública, de contratación estatal, y de asignación de frecuencias u otras, pueden ser reforzadas con el fin de lograr el manejo de la publicidad oficial que la Constitución de México exige.

### **3.2: Estado de cosas inconstitucional**

Desde el año 2004, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana viene construyendo una figura de análisis constitucional a partir de la cual, un estudio de casos concretos de violaciones de derechos, puede llevar al tribunal constitucional a generar exhortaciones a entidades del Estado con el fin de que desarrollen actividades de carácter general para dar cumplimiento con la Constitución. En otras palabras se trata de una fórmula para urgir a otras ramas del poder para que respondan ante un incumplimiento de derechos que se ha demandado a través de la acción de tutela (la acción similar a la acción de amparo que contemple el ordenamiento mexicano).

Lo relevante de esta figura, que podría analizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, es que se trata de una revisión constitucional que se inicia por una vía distinta a la acción de constitucionalidad: la acción de tutela, que se trata del recurso hermano de la acción de amparo que contempla el ordenamiento mexicano. En consecuencia, se trata de una figura que ha construido la corte colombiana que contempla la posibilidad de que demandas particulares de derechos constitucionales lleven a efectos generales para la sociedad, como exhortaciones y órdenes para las entidades del Estado. Se trata de una vía que flexibiliza la teoría de la relatividad de las decisiones de tutela (o amparo).

ATLANTA

RECEIVED  
LA CO  
MAY 20 1964

La sentencia T-025 de 2004, pretendió resolver el caso de las violaciones masivas que sufrían las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. Allí se establecieron los parámetros para identificar un estado de cosas inconstitucional.

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial

Analizando varias sentencias colombianas acerca del estado de cosas inconstitucional, podría definirse tal instrumento como aquellas situaciones causadas por el Estado o por la estructura de un organismo en donde se evidencia de manera reiterada, masiva y prolongada la violación de derechos fundamentales de muchas personas, a falta de regulación, ya sea, por la misma actuación del Estado o por la falta de control de la organización de sus entidades.

En la sentencia T-068 del 2010 se explica el estado de cosas inconstitucional como una situación compleja que comprende un conjunto de circunstancias que la constituyen, la complican y la agravan. Se está frente a un estado de cosas inconstitucional, cuando se presenta una repetida violación de los derechos fundamentales de muchas personas, cuando la causa de esa vulneración no es necesariamente imputable únicamente a una autoridad demandada sino que reposa en factores estructurales, así lo declaró la sentencia T-025 del 2004.

Como consecuencia del estado de cosas inconstitucional, la Corte ha llegado a exhortar a que: (i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.

En el 2013, la Corte Constitucional de Colombia tuvo la oportunidad de reafirmar los factores de existencia respecto de la situación de las personas privadas de la libertad que se encontraban recluidas en las prisiones colombianas.

(i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales; (iv) las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar

Handwritten notes or scribbles, possibly including the number '2'.

THE UNIVERSITY OF  
ALABAMA  
LIBRARY

efectivamente la vulneración de los derechos; (v) las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometen la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, por último, (vi) si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente.

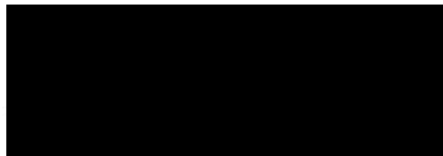
En este caso podría considerarse que la no regulación de la publicidad oficial, según el artículo 134 de la Constitución mexicana, está generando no solo un desconocimiento de una norma constitucional, sino que además está afectando gravemente el derecho a la libertad de expresión y de información de los mexicanos. En la medida en que la no regulación de la publicidad oficial, que garantice transparencia y objetividad en la asignación, genera una vulneración grave de la libertad de expresión y de información, tal y como lo señala la CIDH. En este sentido, el amparo que se estudia dentro de este proceso podría estar representando una violación masiva tanto del derecho de informar de los medios y periodistas de la federación de estados mexicanos como del derecho de ser informado del resto de ciudadanos que tiene derecho a recibir información imparcial.

Si se revisa lo anterior, y si se sigue el precedente que hemos queremos ofrecer como propuesta de interpretación, nada impediría que este amparo termine en un efecto general por virtud del cual se exhorte al legislador a generar el proceso de discusión y aprobación de la ley que habla el artículo 134. Pensando que sería una vía efectiva para salir de la situación de vulneración general de la libertad de expresión y de información.

\*\*\*\*\*

La FLIP espera que estos aportes, que comparten la experiencia colombiana y elementos de derecho constitucional comparado, puedan servir para la que la Suprema Corte de Justicia encuentre la decisión que más convenga al pueblo mexicano. Nuestro interés es que tanto México como Colombia consoliden una libertad de expresión fuerte y transparente, por el bien de todos los ciudadanos que aspiran a vivir en democracias más sólidas.

Atentamente,




Director Ejecutivo  
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP  
Bogotá D.C., Colombia.

STATION  
EAST

1



En ocho de abril de dos mil quince, la Secretaria da cuenta con el escrito firmado por [REDACTED] autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo de la quejosa CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19, A.C., con anexo. Conste.

LA SECRETARIA DE ACUERDOS:

LIC. MARÍA LORENA GARCÍA GUTIÉRREZ.

R. A. 344/2014

México, Distrito Federal, a ocho de abril de dos mil quince.

Vistos; agréguese el escrito firmado por la [REDACTED] autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo de la quejosa CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19, A.C; en atención a su contenido se acuerda lo siguiente:

Téngase como domicilio para oír y recibir notificaciones el que indica.

Respecto a la solicitud de suspender el procedimiento, porque promovió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera la facultad de atracción para resolver este asunto y hasta en tanto se discuta, conforme a los artículos 40 y 85 de la Ley de Amparo en que apoya su petición; dígase que los preceptos mencionados establecen:

*\*Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:*

*I. Planteado el caso por cualquiera de los ministros, o en su caso hecha la solicitud por el Procurador General de la República, el pleno o la sala acordará si procede solicitar los autos al tribunal colegiado de circuito, en cuyo caso, previa suspensión del procedimiento, éste los remitirá dentro del plazo de tres días siguientes a la recepción de la solicitud;*

*II. Recibidos los autos se turnará el asunto al ministro que corresponda, para que dentro del plazo de quince días formule dictamen a efecto de resolver si se ejerce o no dicha facultad, y*

*III. Transcurrido el plazo anterior, el dictamen será discutido por el tribunal pleno o por la sala dentro de los tres días siguientes.*

*Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen.*

*\*Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley. El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.*

Así pues, de la transcripción anterior no se aprecia la obligación para este órgano de suspender el procedimiento en este asunto, con motivo de que la parte quejosa solicite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad de atracción.



FEDERACIÓN DE LA NACIÓN



Finalmente, devuélvanse estas actuaciones al Magistrado ponente, para los efectos señalados en proveído del mencionado día cinco.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma la Magistrada MARÍA ANTONIETA AZUELA GUITRÓN, Presidenta del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, asistida por la Secretaria de Acuerdos María Lorena García Gutiérrez, quien autoriza y da fe.

*MLGG\* joca*



PROMOCIÓN  
028035

AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En nueve de mayo de dos mil dieciséis, el Secretario de Acuerdos da cuenta al Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil dieciséis.

Agréguense a los autos el escrito y el anexo, de fecha tres de mayo del año en curso, signado por la autorizada de la parte quejosa, mediante el cual presenta copia simple del escrito signado por el Director Ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) de Colombia, en calidad de *amicus curiae*, en el que se hacen diversas manifestaciones.

Cabe hacer la precisión que la personalidad de la promovente se tiene por reconocida en virtud del proveído de ocho de abril de dos mil quince, dictado en el amparo en revisión 347/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En atención al escrito que se acuerda, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dígase a la promovente que se tiene por presentado el escrito con el anexo para los efectos legales conducentes.

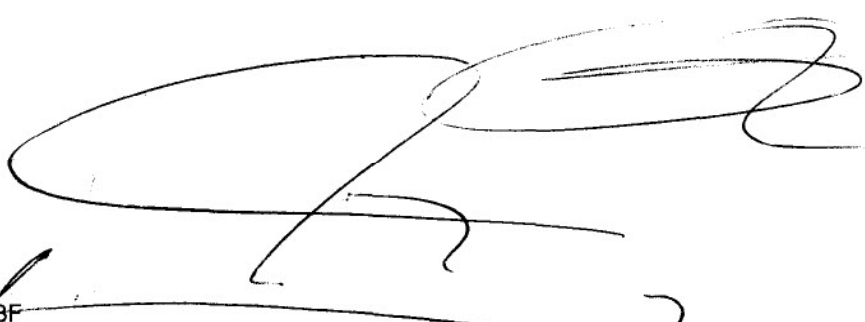


**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

Finalmente, devuélvanse los presentes autos a la Ponencia del **MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma el **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**, Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciado Juan José Ruiz Carreón.



MVS/BBF

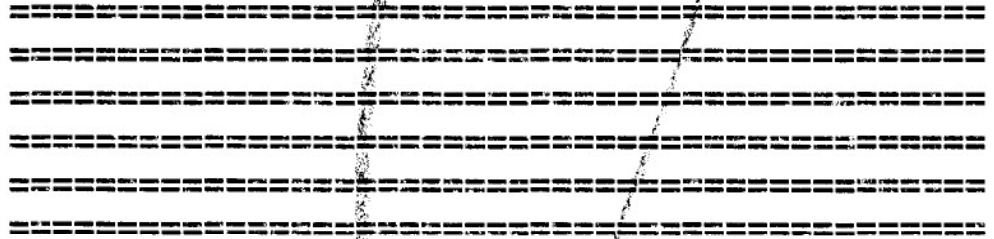
El **18** MAY 2016, se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.

**CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO DEL AMPARO  
EN REVISIÓN 1359/2015**

**QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN CIVIL (RECORRENTE).**

**MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

**MINISTRO: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**





**Asunto:** Se presenta escrito en calidad de *amicus curiae* para el asunto;

**Amparo en Revisión 1359/2015**

México, Ciudad de México., a 08 de septiembre de 2016

**PRIMERA SALA DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
MINISTRO PONENTE  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
PRESENTE.-**

La que suscribe, **FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación**, organización de la sociedad civil, plural e independiente que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia y que busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno en México; señalamos como domicilio convencional para oír y recibir todo tipo de notificaciones en esta ciudad el ubicado en, [REDACTED] Col. [REDACTED] Del. [REDACTED] C.P. [REDACTED] en nuestro carácter de expertas y expertos en derechos humanos; libertad de expresión y derecho de acceso a la información; venimos respetuosamente a ofrecer a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el presente escrito "*amicus curiae*" para la Revisión de Amparo Indirecto citado al rubro, con fundamento en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ejercicio de nuestro derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos al que refiere el artículo 23.1, apartado a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con la presentación de este *amicus curiae* pretendemos que la Honorable Primera Sala de este Máximo Tribunal, tome en consideración las consideraciones que planteamos en este memorial tanto para la elaboración del proyecto de sentencia, como para el análisis del mismo.

Por lo anteriormente expuesto solicitamos:

**ÚNICO.** Tener por presentado en forma el memorial de *amicus curiae* e integrarlo al expediente en mérito a fin de que las consideraciones contenidas sean tomadas en cuenta para la resolución del presente asunto.

Atentamente,

[REDACTED]  
[REDACTED]  
Directora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación

051069

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 SEP 9 AM 10 29

OFICINA DE CERTIFICACION  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de un enviado en (1) fpa, con:  
- Un anexo con firma autógrafa en (13) fpa

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2016 SEP 9 PM 2 28

SECRETARIA  
SECRETARIA DE ASISTENCIA

Capital



# MEMORIAL DE AMICUS CURIAE

Presentado por:

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación

## ***LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN PUBLICIDAD OFICIAL***

**Amparo en Revisión 1359/2015**

**Quejosa:** Campaña Global por la Libertad de Expresión A 19 A.C

**Ministro ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea



**Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**08 de septiembre de 2016**



**WIN TEXTO**

RECIBI  
DATE  
PER  
DEU

...

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., presenta escrito de *Amicus Curiae* sobre las violaciones que genera a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información la omisión legislativa de reglamentar la actividad de comunicación social.

#### Interés en el *Amicus*

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, en adelante Fundar, es una institución de la sociedad civil mexicana que desde hace más de quince años se constituyó de forma plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva.

Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. La proyección internacional de la Institución le da un importante reconocimiento en los campos de análisis presupuestal, transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos y seguridad ciudadana, siendo un referente en estas materias entre las organizaciones sociales de América Latina y del denominado sur global.

Para Fundar la regulación de la Publicidad Oficial no sólo es una materia pendiente del Congreso, sino también del Gobierno Federal, pues a tres años de que el presidente Enrique Peña Nieto se comprometiera públicamente a crear una instancia reguladora para la publicidad oficial aún no hay avances en la materia.

Cada año Fundar, junto con Artículo 19, ha realizado un estudio respecto al ejercicio y la transparencia del gasto en publicidad oficial, a nivel federal y local; de ello se han logrado identificar los impactos negativos que la falta de regulación en la materia conllevan para el ejercicio efectivo de los recursos públicos, y el ejercicio de otros derechos, como el acceso a la información y la libertad de expresión.

Se han generado importantes evidencias que demuestran el uso discrecional y desproporcionado de los recursos públicos en publicidad oficial, cuyo detalle específico como el monto, razón, y destino son difíciles de conocer dada la falta de transparencia y la garantía del derecho a la

información, que se agudizan con la falta de voluntad política para llevar a cabo transformaciones reales en el tema.

Para Fundar es preocupante que pese a los avances normativos en materia de transparencia, subsista la ausencia de rendición de cuentas en el manejo de Publicidad Oficial, que en gran medida se debe a la ausencia de su regulación, y que se agudiza con la omisión legislativa que hoy se discute.

Consideramos que la falta de lineamientos que regulen y establezcan límites en la materia sigue siendo el medio principal para la censura sutil en los medios de comunicación, y es un campo fértil que permite la discrecionalidad en el uso de recursos públicos relacionados con comunicación social.

Por ello, en el siguiente escrito pretendemos compartir las evidencias que hemos generado respecto al uso excesivo y desproporcionado de los recursos públicos, así como las afectaciones que conllevan a otros derechos. En este documento primero enfatizaremos el porqué del incumplimiento a la obligación de regular el gasto en publicidad oficial, que deriva de la reforma político-electoral de febrero de 2014, la cual no es exclusiva de la materia electoral; una vez sentado ello, señalaremos las afectaciones que esta omisión legislativa genera en la libertad de expresión, y consecuentemente, la posibilidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca y se pronuncie respecto de ella.

#### **I. La omisión de regular la publicidad oficial no es exclusivo de la materia electoral**

La regulación de la Publicidad Oficial es una materia pendiente del Ejecutivo que el Presidente Enrique Peña Nieto no ha cumplido desde el compromiso que asumió al inicio de su administración; pero es específico, es una materia pendiente del Legislativo porque existe una disposición Constitucional y una reforma a ésta que lo constriñe a emitir legislación secundaria para controlar el ejercicio de la comunión social de conformidad con los principios establecidos en el artículo 134 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM.

#### ***CPEUM***

*Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se*

*administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados [...]*

*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.*

En relación con la publicidad oficial, la CPEUM establece por un lado, la obligación de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficiencia y transparencia con el fin de éstos satisfagan los objetivos a los cuales se destinan, los cuales no sólo se ejercen por los partidos políticos, también para cualquier poder o entidad pública que realice la actividad de comunicación social.

También establece, en el párrafo octavo, la forma como debe de ejercer la comunicación social para evitar el uso personalizado y discrecional de la publicidad oficial, de tal forma que se garantice la libertad de expresión.

La obligación expresa para el Legislativo de reglamentar el ejercicio de la Publicidad Oficial, conforme a los principios establecidos en el artículo 134 Constitucional, se formalizó con la reforma de diversas disposiciones de la CPEUM del 10 de febrero de 2014, en un transitorio:

TERCERO transitorio de la reforma del 10 de febrero de 2014 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*“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”.*

Si bien la obligación de reglamentar el artículo 134 Constitucional en comunicación social deriva de una reforma de carácter político-electoral, el ejercicio de la publicidad oficial no es una actividad exclusiva de los partidos políticos o instituciones electorales y el incumplimiento del legislador al transitorio en referencia de la reforma constitucional, afecta y transgrede la eficacia y ejercicio de i) de los recursos económicos de la federación y las entidades federativas, y ii) la garantía de otros derechos que derivan de la actividad de la publicidad oficial, como la libertad de expresión y el acceso a la información.

Es por ello que consideramos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), tiene facultades para conocer del caso, analizar el contenido de la norma y del acto que se reclama porque existen afectaciones a las garantías que se consagran en la CPEUM que no son exclusivamente de naturaleza electoral.

La SCJN determinó al resolver el amparo en revisión **1043/2007<sup>1</sup>**, respecto a la procedencia del amparo, que un amparo no puede ser improcedente por el solo hecho de que la norma reclamada esté contenida en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, sino que **es el contenido material de la norma, acto o resolución lo que determinará, en su caso, la improcedencia del juicio de garantías.**

Conforme a lo anterior, el juzgador no puede per se determinar la improcedencia de un asunto, por el solo hecho de que el acto o la norma que se reclama tenga la denominación de electoral, sin analizar si existen violaciones a garantías constitucionales.

Vale la pena destacar que la Segunda Sala del Alto Tribunal reconoció la procedencia del juicio de amparo en contra del artículo 272 del Código Electoral del Distrito Federal, vigente hasta el diecinueve de octubre de dos mil cinco, porque el contenido material del agravio no era de carácter electoral. Aun cuando se trataba de un ordenamiento con denominación electoral su contenido material era de naturaleza era laboral debido a que establecía un procedimiento para resolver las diferencias suscitadas entre el Instituto Electoral de la entidad y su personal. Lo que dio lugar al siguiente criterio jurisprudencial:

---

<sup>1</sup> Resuelto por el tribunal Pleno el 11 de mayo de 2008.

"CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 272, VIGENTE HASTA EL 19 DE OCTUBRE DE 2005, ES DE NATURALEZA LABORAL, AUNQUE FORMA PARTE DE AQUÉL. Si bien es cierto que el precepto citado forma parte del Código Electoral del Distrito Federal, también lo es que desde el punto de vista material no puede considerarse de naturaleza electoral, ya que no regula aspectos vinculados con los procesos electorales, pues al establecer el procedimiento especial para que el Tribunal Electoral del Distrito Federal resuelva las diferencias o conflictos suscitados entre el Instituto Electoral relativo y sus servidores, cuando éstos son sancionados o afectados en sus derechos laborales, dicha disposición es de naturaleza laboral."

[Tesis: 2a. /J. 181/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Página: 658]

Atendiendo el criterio jurisprudencial de la SCJN, el hecho de que el artículo tercero transitorio haya sido aprobado en el contexto de la Reforma Político-Electoral no significa que pueda ser considerado como una norma electoral *per se*, sino que debe analizarse si su objeto guarda relación exclusivamente con el desarrollo de procesos electorales o el ejercicio de derechos políticos para determinar la improcedencia.



En consecuencia, la disposición transitoria no puede considerarse como una norma electoral ya que pretende regular una norma constitucional que es igualmente ajena a la naturaleza electoral. El ejercicio de la comunicación social al que se refiere el artículo 134 constitucional tiene por objeto impedir que el Estado, como ente encargado de garantizar la libertad de expresión mediante la difusión de información imparcial, veraz y oportuna, incurra en abusos de poder que se traduzcan en la tergiversación del debate público e impliquen el uso discrecional de recursos públicos para favorecer los intereses personales de quienes integran la administración pública.

En este sentido, vale la pena recordar cuál fue la intención del Constituyente al integrar en el artículo 134 de la Constitución las restricciones y prohibiciones a la difusión de propaganda gubernamental<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Exposición de motivos del Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proyecto

“... Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos de poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra carta magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

...

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

...

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

[Énfasis añadido]

La exposición de motivos del Constituyente deja en claro en este párrafo del artículo 134 constitucional que los fines constitucionales que se persiguen con la reforma son otros, ajenos a la materia electoral, como garantizar la libertad de expresión de las personas impidiendo que el poder público sea utilizado para promover ambiciones personales de índole política, así como poner fin a la indebida práctica de los servidores públicos de utilizar la propaganda gubernamental, pagada con recursos públicos, para la promoción personal.

---

de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Así mismo establece para los servidores públicos, la obligación de utilizar la propaganda gubernamental únicamente conforme a ciertos fines, y prohibición de promocionarse de manera personalizada.

La norma constitucional es contundente: la propaganda **debe tener** carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y **en ningún caso** incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Tomando en cuenta lo anterior, el artículo tercero transitorio tampoco puede ser considerado una norma electoral, ya que, en concordancia con el artículo 134 constitucional, la disposición transitoria se dirige a todos los entes estatales y su objeto no guarda relación alguna con un proceso electoral, la búsqueda por el acceso al poder o el ejercicio de derechos políticos-electorales. Por el contrario, tal y como se desprende de su redacción, el artículo tercero transitorio pretende garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestarios, límites y condiciones de ejercicio que establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación los presupuestos de egresos.

La omisión del legislativo de reglamentar la publicidad oficial de conformidad con el artículo 134 constitucional, no se trata únicamente de un reclamo de naturaleza electoral, ya que la norma que debe ser regulada contiene obligaciones y límites para todos los entes estatales que realizan la actividad de publicidad oficial, sin reparar en situaciones o actores electorales; además de salvaguardar la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía.

En resumen, la omisión al cumplimiento de reglamentar el artículo 134, de conformidad con el tercero transitorio de la reforma del 10 de febrero de 2014, en materia de comunicación social, puede ser sometida vía amparo al control constitucional debido a que la omisión genera violaciones a los derechos humanos y garantías reconocidas y otorgadas para su protección por esta Constitución; como se explica a continuación.

## II. La omisión legislativa en el caso de la Publicidad Oficial



El artículo 49 de la CPEUM deposita la facultad de producción normativa en el Poder Legislativo, de conformidad con el principio de control y equilibrio de poderes. Sin embargo, la decisión del legislador de hacer uso de su competencia legislativa no puede ser completamente potestativa porque el ordenamiento constitucional requiere de la implementación y modificación de preceptos fundamentales que lo doten eficacia y vigencia.

Nuestro máximo tribunal ha confirmado la necesidad de la activada legislativa de producción normativa con el fin de garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos y dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental.

*OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO. Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente. Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias.*

*[Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 1, Diciembre de 2013, Página: 1200]*

Énfasis añadido

En este sentido, la reforma constitucional de febrero de 2014 generó una obligación explícita de hacer y vigencia determinada para el Poder Legislativo de reglamentar el ejercicio de la publicidad oficial con el fin de producir un marco que garantice de manera eficaz, eficiente y transparente el gasto en comunicación social - acorde con los principios de la administración de recursos económicos- y el ejercicio mismo de la publicidad oficial de conformidad con el artículo 134 constitucional.

**TERCERO TRANSITORIO.-** 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.**

[Énfasis añadido]

La ausencia de un marco jurídico que controle la actividad de la Publicidad Oficial, coloca al Poder Legislativo frente a una **omisión legislativa** i) por el incumplimiento a una obligación de un mandato constitucional, en el marco de dicha reforma y ii) por el incumplimiento de la obligación de producir una ley reglamentaria que garantice la aplicación efectiva del artículo 134 constitucional en materia de comunicación social.

Efectivamente, el silencio del legislador frente una exigencia concreta de activar su función de creación normativa, impide la operatividad de determinadas cláusulas constitucionales porque omite el contenido normativo y provoca situaciones contrarias a la Constitución. Como ha manifestado nuestro máximo tribunal, **la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatorio y concreto desarrollo, impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional**<sup>3</sup>.

Incluso algunos académicos<sup>4</sup> señalan que se puede generar un estado de inconstitucionalidad a partir de una omisión legislativa porque se deja sin efectividad al texto constitucional y le resta fuerza normativa al hacer imposible su observancia debido a la inexistencia material, generada por la omisión legislativa. En ese sentido, para nuestro máximo tribunal, una omisión legislativa

<sup>3</sup> OMISIÓN LEGISLATIVA. Su concepto. Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 1, Diciembre de 2013, Página: 1200.

<sup>4</sup> Santos Flores, Israel, "Omisión Legislativa. Consideraciones generales". *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

(absoluta) de ejercicio obligatorio –como es el caso en comento- *impiden que las disposiciones de la carta magna sean realmente eficaces*<sup>5</sup>.

Así mismo, la SCJN también estableció un criterio para que el juzgador que conozca de una omisión pueda acreditar la condición de inconstitucionalidad mediante los siguientes elementos; i) que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley), en la que un derecho fundamental requiera de complementación "operativa"; ii) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o y, iii) la omisión produzca la violación de un derecho o garantía.<sup>6</sup>

La omisión legislativa en Publicidad Oficial cumple con los anteriores requisitos porque se trata de una omisión absoluta del ejercicio obligatorio de reglamentar la comunicación social - que deriva del tercero transitorio de la reforma constitucional-; que conlleva una obligación de **naturaleza vinculante, y no potestativa, de legislar**, y genera la vulneración del artículo que debe de reglamentarse, el 134, y de otros derechos y garantías consagrados en la CPEUM.

No obstante, el hecho de reglamentar una disposición constitucional tampoco es garantía de que no se vulnere o limite el derecho que protege esa norma, la omisión legislativa en comunicación social, sí limita la plena efectividad del texto constitucional que incluso genera un estado de inconstitucionalidad porque afecta la realización de otros derechos consagrados en la carta magna, que en el caso específico son la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información.

La exigencia de regular en materia de comunicación social no deriva únicamente de la reforma constitucional de 2014. Desde la reforma a la Constitución de noviembre 2007 se mandató al Poder Legislativo realizar adecuaciones en las leyes federales para reglamentar el artículo 134 constitucional sobre la Publicidad Oficial, las cuales no se han realizado hasta la fecha.

---

<sup>5</sup> PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA...Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, febrero de 2016, tesis P./J.12/2006, p. 1532

<sup>6</sup> INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN. [Tesis: I.4o.A.24 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 1, Diciembre de 2013, Página: 1133]

En consecuencia, tal incumplimiento ha permitido la discrecionalidad en la asignación y ejecución de los recursos públicos en la materia, y ha permitido la vulneración de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, como a continuación se describe.

### III. Las afectaciones que la falta de regulación en Publicidad Oficial genera en el ejercicio de otros derechos

En un Estado democrático, las autoridades gubernamentales tienen la obligación de informar a los ciudadanos sobre la toma de decisiones que positiva o negativamente les afectan y rendir cuentas de sus funciones.

En ese sentido, la Publicidad Oficial es una herramienta que debe funcionar como un canal de comunicación entre gobierno y sociedad para informar sobre el ejercicio de esas funciones y consecuentemente permita a los ciudadanos ejercer otros derechos. Es por ello que el uso de la misma de ninguna manera puede implicar un uso personalizado de los medios ni un medio para restringir el libre flujo de ideas.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FISCALÍA FEDERAL  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS  
PRIMERA SALA

La ausencia normativa en la materia incentiva a prácticas arbitrarias en la distribución de pautas gubernamentales para comunicación social, como la discrecionalidad con la que el Gobierno asigna recursos públicos a los medios de comunicación para publicidad oficial, lo cual le permite ejercer un control sobre el contenido que dichos medios brindan a la sociedad, generando censura indirecta.

Al no estar regulada la Publicidad Oficial, fácilmente permea de manera negativa las líneas editoriales de los medios de comunicación, así como la información que es de relevancia social. Y lo más importante, se trastoca la libertad de expresión y se debilita el aparato democrático.

Además, es importante señalar que la información sobre la asignación de dichos recursos públicos prácticamente se desconoce. Fundar han rastreado el gasto en publicidad oficial, a nivel federal y local, desde hace 10 años que le han permitido percatarse y evidenciar las resistencias a la rendición de cuentas de los montos ejercidos en publicidad oficial; así como de su uso discrecional con fines de promoción y auto propaganda, que se intensifican con la falta de regulación en la materia.

En lo que va de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, el gobierno federal ha gastado más de 20 mil millones de pesos en publicidad oficial<sup>7</sup> -recursos indispensables para tratar temas de mayor importancia como lo es salud y educación en el país; este año se prevé recortar el monto equivalente en publicidad para dichos temas-. Este gasto desmedido es uno de los efectos de la ausencia de un marco legal que regule la asignación de recursos públicos en la contratación de la publicidad oficial, lo que, ineludiblemente, se ha vuelto una mala y permanente práctica en todos los niveles de gobierno, que se asocian a la falta de rendición de cuentas con poca transparencia.

Los avances, a nivel federal, para el establecimiento de criterios en el tema de la regulación de la publicidad oficial han sido insuficientes. Ninguna de las iniciativas de proyectos propuestos por legisladores de diversos partidos políticos, ni los compromisos presidenciales, que desde 2007 se han estipulado, han sido llevados a cabo por el legislativo. Sobre este último punto, las reformas constitucionales de 2007 y la político-electoral de 2014, han pasado de largo sin lograr cambios positivos en la materia; lo mismo sucedió con la promesa de Enrique Peña Nieto en 2012, de crear una instancia ciudadana que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar la transparencia, el respeto a la libertad periodística y el acceso ciudadano a la información<sup>8</sup>.

### ***III.1 La publicidad oficial y su relación con la libertad de expresión***

La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Esta publicidad precisa ser clara, objetiva, fácil de entender, útil y relevante para toda la población; no debe promover, explícita o implícitamente, los intereses de ningún partido político, ni los del mismo gobierno. Sin embargo, esto no sucede así, ya que la distribución discrecional de


---

<sup>7</sup> Datos del Sistema de Comunicación Social (ComSoc), de la Secretaría de la Función Pública). Disponible en: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

<sup>8</sup> Artículo de Enrique Peña Nieto en el diario Reforma, "El comienzo del cambio", publicado el 16 de julio de 2012, [http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=1364383|ArticulosGC\\_Reforma&md5=8fcf539cd14b703e4d86385a8b76ec59](http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=1364383|ArticulosGC_Reforma&md5=8fcf539cd14b703e4d86385a8b76ec59)

los recursos –sin criterios claros, equitativos y transparentes-, a los medios de comunicación tiende a afectar negativamente la libertad de expresión.

Allende del contexto de violencia por el que atraviesa el país -el cual no ayuda en la labor periodística-, la ausencia de normas específicas para regular la publicidad oficial, no permite que los medios de comunicación cuenten con la libertad necesaria para informar; están aprisionados por prácticas oficialistas y clientelares como es la publicidad oficial, lo que produce, al mismo tiempo, censura indirecta o mecanismos indirectos de restricción de la libertad de expresión. Esta censura, favorece o castiga a los medios según sus líneas editoriales; incluso, la información que transmiten, así como las opiniones que estos construyen y difunden, moldean y tergiversan la realidad.



omisión del legislativo de establecer reglas claras para la asignación y la ejecución de la publicidad oficial, no sólo genera un impacto negativo sobre los procedimientos de informar, sino que también promueve prácticas, ligadas a la corrupción, como son los vínculos financieros discrecionales entre los medios y los gobiernos, que sienta las bases de una relación fundamentada en intereses económicos y políticos, que menoscaba la pluralidad informativa, el derecho a saber y la democracia en el país.

### ***III. II Impactos negativos en la libertad de expresión, derivados por la falta de la regulación de la publicidad oficial***

La asignación arbitraria de la publicidad oficial, continúa siendo una práctica extendida en todos los niveles de gobierno que induce a generar impactos negativos en la libertad de expresión.

Desde el trabajo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en materia de publicidad oficial, hemos constatado que la ausencia de regulación en el uso de la publicidad oficial, facilita la aplicación de mecanismos arbitrarios en la distribución de los recursos, generando opacidad; que el marco legal existente no es utilizado cabalmente; que los avances en torno a la transparencia y la rendición de cuentas son endebles; y que la concentración del mercado limita la promoción de la pluralidad en los medios de comunicación.

#### **a) Limitaciones al ejercicio de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas**

Es poca la información que existe sobre el gasto en publicidad oficial, y son pocos los avances en torno al ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas, que no permiten conocer el destino de los recursos asignados al tema. Si bien, en los últimos años ha habido progresos respecto a la difusión de información relativa a la publicidad, persiste la opacidad en torno al gasto, la cual se acentúa a nivel estatal, en donde el proceso es difícil e implica mucho tiempo.

Por un lado, a nivel federal, fue en 2012 en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto y como parte del Primer Plan de Acción en México, que el gobierno se comprometió a publicar los gastos mensuales de la administración pública federal, la cual se concentró en el Sistema de Comunicación Social (ComSoc), que es parte de la Secretaría de la Función Pública<sup>9</sup>. Este sistema reproduce la información que las dependencias y entidades registran dentro de los diez días naturales siguientes a la terminación de cada mes, la que es validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente y desglosada por el concepto presupuestario 3600 “Servicios de Comunicación Social y Publicidad”, y la partida presupuestaria 33605 “Información en medios masivos derivada de la operación de las dependencias y entidades”. Sin embargo, este avance no es suficiente, ya que la información no es oportuna y su actualización adolece de retrasos.

Por el otro lado, a nivel estatal, existe escasa información sobre el gasto en publicidad oficial. Mediante el persistente ejercicio del derecho de acceso a la información, desde 2010, Fundar y Artículo 19 hemos elaborado un índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas que ha permitido mejorar el conocimiento de las prácticas en transparencia y rendición de cuentas, tales como: la negativa de acceso, la confusión en las respuestas entregadas, la ausencia de registros fidedignos o la dispersión del gasto. Lo más preocupante es que, las autoridades en la mayoría de las entidades federativas, no logran cumplir a cabalidad los principios de acceso a la información, la máxima publicidad, así como acortar los tiempos de entrega en la información, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 134 Constitucional sobre la administración – transparente- de recursos públicos.

---

<sup>9</sup> <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>



Pese a la consolidación de los avances normativos en materia de transparencia<sup>10</sup> sobre el ejercicio de recursos públicos involucrados en la publicidad oficial, de poco servirán si no existe un componente normativo que controle o limite su uso.

### c) Gastos excesivos y sin reglas claras que condiciona la pluralidad de los medios

Los gastos desmedidos en publicidad oficial, se han vuelto una predominante en toda la administración pública, debido a la falta de información sobre el destino de los recursos, pero también por la ausencia de normas regulatorias en la materia. Los principios constitucionales que enmarcan el uso de recursos públicos en publicidad oficial, no se cumplen conforme a lo establecido; ~~los~~ prácticamente carecen de eficacia.



En el *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas*<sup>11</sup> se evidenció que en 2013, el gobierno federal y 27 estados gastaron más de 13 mil 640 millones de pesos (mdp) en la difusión de sus políticas, programas y servicios, aunado a la promoción de los logros e imágenes de los mismos gobernantes. Mientras que a nivel federal, y conforme a las cifras disponibles en el ComSoc, indica que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha gastado más de 20 mil mdp en la primera mitad de su administración, duplicando la cifra erogada en el último año de gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, la cual ascendió a 10 mil 127 mdp.

También se destaca que, en el primer año de gobierno de Peña Nieto, la administración federal ejerció 7 mil 883 mdp en publicidad oficial durante 2013. Y en 2014, ejerció la cantidad de 7 mil 240

---

<sup>10</sup> Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mayo de 2015, se fortalece la obligaciones transparencia de “los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña” para todos los órganos de gobierno a nivel federal, estatal y municipal. Artículo 70, fracción XXIII de dicho ordenamiento.

<sup>11</sup> Para más información, visitar [www.publicidadoficial.com.mx](http://www.publicidadoficial.com.mx), y para consultar la última edición del índice, visitar: <http://publicidadoficial.com.mx/pdf/LibertadDigital.pdf>



mdp. Finalmente, cifras preliminares<sup>12</sup> indican que para el año fiscal 2015, el gasto excedió en más de 1 mil 394 mdp el presupuesto original aprobado ejerciendo la cantidad de 6 mil 717 mdp.

La ausencia de la regulación en el uso de recursos en publicidad oficial limita la promoción de la pluralidad en medios de comunicación. Contrario a los principios internacionales que regulan la publicidad oficial<sup>13</sup>, que establece que los Estados deben de adoptar medidas para generar mercados abiertos, plurales, diversos y no concentrados, la publicidad oficial en México acentúa la concentración y limita la pluralidad. La mitad del gasto se distribuye en radio y televisión, a pesar de que el gobierno dispone de espacios gratuitos y tiempos oficiales para transmitir sus contenidos.

Durante 2015, el 40.49% del gasto se destinó a televisión (equivalente a 2 mil 638 mdp); el 19.26% en medios radiales (un mil 254 mdp); 15.86% en medios impresos (un mil 033 mdp); poco más de 6% en internet (408 mdp); 1.78% en cine (115 mdp); y el 16.35% (un mil 065 mdp) restante se erogó en otro tipo de proveedores. De este análisis de datos, se destaca que el gasto se concentró en un grupo acotado de proveedores. De 1521 proveedores que obtuvieron contratos en 2015, tan sólo diez acumularon el 48.46% del gasto total anual. Dentro de este grupo, dos proveedores de televisión concentraron el 32.16% de todo el dinero ejercido: Grupo Televisa y TV Azteca.

#### **d) Sobrejercicios presupuestarios derivados de la ausencia de mecanismos legales de contratación, planificación, control y fiscalización**

La publicidad oficial tiene como utilidad informar a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes, así como los servicios que presta el gobierno y las políticas públicas que impulsa, sin embargo, ocurre lo contrario. Esta se emplea como propaganda encubierta para promocionar los logros e imagen de los gobernantes, ya que no se cuenta con criterios técnicos para la contratación.

---

<sup>12</sup> Las cifras definitivas aún no se encuentran disponible en el ComSoc. Cabe mencionar que las cifras definitivas tienden a ser superadas significativamente de las preliminares.

<sup>13</sup> De conformidad con los *Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponibles en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%2005%2007.pdf>

En tanto no existan reglas claras a las que se sujeten las autoridades, la publicidad oficial seguirá siendo una herramienta potencial para afectar clara y directamente los derechos humanos a la libertad de expresión, libre circulación de ideas y acceso a la información, y perjudicar la construcción y consolidación de una sociedad, crítica y plural.

Lo anterior se evidencia gracias a los datos que desde el trabajo de Fundar se ha realizado. Por ejemplo, se detectó una constante en los sobreejercicios presupuestarios, tanto a nivel federal como estatal: en 2013, la administración federal gastó 78% más de los recursos originalmente aprobados para publicidad, excediendo más de 2 mil 333mdp. En 2014, se sobreejercieron un mil 878 mdp, y más de un mil 394 mdp para 2015, según cifras preliminares del ComSoc.

De igual forma, desde las entidades federativas, en 2013, más de la mitad de las entidades gastaron más recursos de los originalmente presupuestados: de las 27 entidades que reportaron un gasto ejercido de 5 mil 369 mdp, se puede afirmar que sólo el 68% de este gasto estaba cubierto en el presupuesto y el 32% restante, equivale a sobreejercicios. Esta tendencia demuestra la falta de planeación, de control y fiscalización de los recursos, así como la falta de voluntad política por parte de los legisladores a vigilar la ejecución presupuestaria.

### ***III.III Lo que debe de ser: estándares interamericanos sobre publicidad oficial***

La obligación de regular la publicidad oficial que la reforma político- electoral de 2014 impuso al Congreso mexicano, debe de realizarse con base en los *Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>14</sup>, que favorecen el desarrollo criterios no discriminatorios y equitativos para evaluar y fiscalizar la asignación de la publicidad oficial. Esta ley debe de contemplar como mínimo:

- Desarrollar criterios no discriminatorios y equitativos para su asignación;
- Restringir el uso de la publicidad oficial a un uso informativo para el público;

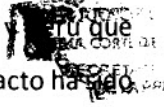
---

<sup>14</sup> Ídem

- Implementar una supervisión adecuada de la publicidad oficial; y
- Fomentar mecanismos de promoción de la pluralidad informativa.

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado principios rectores para reducir las asignaciones discriminatorias de los recursos públicos de la publicidad oficial:

1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.
2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial.
3. Criterios de distribución de la pauta estatal.
4. Planificación adecuada.
5. Mecanismos de contratación.
6. Transparencia y acceso a la información.
7. Control externo de la asignación publicitaria
8. Pluralismo informativo y publicidad oficial.

Existen ejemplos de buenas prácticas a nivel mundial, de países como Canadá, España y  que han implementado leyes en materia de regularizar la publicidad oficial, en los que el impacto ha sido positivo, ya que se han podido regular los contenidos de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y comunicación.

Indudablemente, la ejecución de estos principios, permite dar solución a las problemáticas que afectan la libertad de expresión, como son los vacíos en transparencia y rendición de cuentas, la opacidad y los excesos en el gasto público, la ausencia de pluralidad informativa, y las discrepancias en la contratación y distribución de la publicidad para beneficiar o castigar a los medios de comunicación, sobre todo independientes. Además, se requiere que el marco normativo también contemple un adecuado control judicial sobre los recursos públicos utilizados.

#### **IV. Control jurisdiccional de la omisión legislativa en materia de Publicidad Oficial**

Efectivamente, el incumplimiento del legislador a la obligación expresa en el tercero transitorio de la reforma político-electoral a la CPEUM del 10 de febrero de 2004, configura una omisión legislativa

absoluta que impide la efectiva aplicación del artículo 134 constitucional, y que genera violaciones a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información.

Frente a dicha omisión legislativa total que genera violaciones a otros derechos humanos -como reconoce Cesar Astudillo<sup>15</sup>-, puede proceder la vía jurisdiccional; cuando la acción legislativa es necesaria para la actuación de una norma constitucional. Así, la SCJN puede conocer de aquellos casos en los que la actividad o inactividad del legislador resulta constitucionalmente relevante, mediante un proceso en el que determine la constitucionalidad de la conducta omisa del legislador.

Nuestro máximo tribunal ya ha desarrollado algunos criterios sobre la omisión legislativa pero vale la pena destacar los criterios que emitió en la resolución de la controversia constitucional 14/2005<sup>16</sup>. En dicho asunto, la SCJN determinó la inconstitucionalidad de una omisión legislativa al reconocer que, la omisión total del legislador de un mandato constitucional expreso e impuesto por el órgano reformador, quebranta la Constitución al impedir que *la norma fundamental pueda tener plena eficacia*, las cuales si no son acatadas dentro del marco temporal establecido, originan una situación jurídica contraria a la Constitución.<sup>17</sup>

En la experiencia de colombiana, la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de omisión legislativa a través de la figura de "*estado de cosas inconstitucional*", que deriva del "no hacer del legislador" y que genera; en algunos casos, reiteradas violaciones a derechos humanos y un quebrantamiento de la Constitución por la falta de regulación.<sup>18</sup> Frente esta situación de violaciones por la omisión, la Corte Colombiana ha empleado a la figura para instar a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para superar tal estado contrario a la Constitución y los principios consagrados en ella.

---

<sup>15</sup> Astudillo, César. "La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México". *En busca de las normas ausentes, 2a.ed. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

<sup>16</sup> Fallo dictado el 03 de octubre de 2005.

<sup>17</sup> Resolución de controversia constitucional 14/2005.

<sup>18</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-173/10. 10 de marzo de 2010.

Tampoco la teoría de invasión de competencias de poder – a la que adujo el juez de primera instancia- puede ser una limitante para que la SCJN conozca de la omisión legislativa. Por el contrario, el amparo en el caso específico es el medio para activar la acción judicial para proteger los derechos violados frente al incumplimiento del legislador.

El poder judicial, como garante del orden constitucional, no suple la función legislativa, sino que protege los derechos que se transgreden con la omisión y la eficacia constitucional, por lo que puede conminar al legislador a realizar su tarea.

Así, en otro criterio la SCJN señaló que los efectos que genera una omisión legislativa -como las lesiones a otros derechos fundamentales- presuponen obligaciones a conminar a que se logre la efectividad de los derechos, ya sea mediante la acción la legislativa y la jurisdiccional.

*OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS. [...] la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada. Lo anterior responde a que, **para hacer efectivos los derechos fundamentales, existen dos principios a colmar, el primero llamado de legalidad que, en tratándose de ciertos derechos fundamentales, especialmente los sociales, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y, el segundo, es el jurisdiccional, imponiendo que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos, o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado. En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada.***

[Tesis: I.4o.A.22 K (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 1, Diciembre de 2013, Página: 1199]

En este sentido, corresponde al Poder Judicial aplicar el control de constitucionalidad y al Poder Legislativo respetar la eficacia constitucional y garantía de derechos humanos de conformidad con el artículo 1 Constitucional.

*DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como **obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano** las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, **la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible** puesto que, aun cuando*



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
DE ACUERDO  
MÉRASA LA

*esta primeramente dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).*

*[Tesis: XXVII.3o.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Libro 11, Octubre de 2014, Página: 2840]*

En la resolución de controversia 05/2005, la SCJN también estableció que los órganos legislativos al transgredir la eficacia constitucional con una omisión legislativa absoluta y de competencia obligatoria, **no tienen opción de decidir si hacen o no lo mandado**, y de sus análisis conminó al órgano legislador para que a la brevedad de cumplimiento al mandato constitucional de legislar.

Consideramos por tanto que corresponde a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer el fondo del asunto y determinar la inconstitucionalidad que genera la omisión legislativa de

reglamentar el artículo 134 Constitucional en materia de publicidad oficial, la cual, como ya se ha demostrado, permite violaciones continuas a otros derechos humanos, como la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información, así como la discrecionalidad del usos de recursos públicos.

Pedimos, en consecuencia, que *conmine al Poder Legislativo a* generar las condiciones necesarias para la discusión y aprobación de una ley que regule y limite el ejercicio y el gasto en comunicación social, de conformidad con la reforma de febrero de 2014.



## V. Conclusión

1. La publicidad oficial como una herramienta de comunicación entre el gobierno y la sociedad para informarles sobre el ejercicio de sus funciones, rendir cuentas y permitir el ejercicio de otros derechos, debe contar con un marco jurídico que la regule y limite el uso discrecionalidad de recursos públicos involucrados y la arbitrariedad del uso personalizado de los medios afines al gobierno, lo cual genera censura indirecta y transgrede la libertad de expresión y el acceso a la información.
2. La obligación de reglamentar la publicidad oficial -que deriva del tercero transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014- no es materia de naturaleza exclusivamente político-electoral, debido a que la actividad de publicidad oficial no sólo compete a los partidos políticos, también la realizan entidades de la administración pública y de los tres órdenes de gobierno. Las afectaciones que se generan por la omisión legislativa en publicidad oficial también transgrede otras garantías y derechos Constitucionales, como la eficacia del ejercicio de recursos económicos y la garantía de los derechos que derivan de la actividad de la publicidad oficial, como la libertad de expresión y el acceso a la información.
3. La ausencia del Poder Legislativo de reglamentar la publicidad oficial se trata de una omisión legislativa absoluta que deriva de un mandato constitucional expreso, del órgano reformador, que está quebrantado la plena eficacia del distintos derechos consagrados en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no está dentro de la potestad el órgano legislativo decidir si legisla o no en la materia.

4. El Poder Judicial, como garante del orden constitucional, puede conminar al Poder Legislativo a realizar su tarea con el fin de proteger los derechos que se transgreden con la omisión y la eficacia constitucional.

Atentamente,

  
  
Directora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación



**SIN TEXTO**

PODER  
JPREM  
SECRET

ESTADO



PROMOCIÓN  
051869

CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO  
DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, el Secretario de Acuerdos da cuenta al Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis.

Por encontrarse en estudio el amparo en revisión 1359/2015, fórmese cuadernillo y agréguese al mismo el escrito y el anexo, de fecha ocho de septiembre del año en curso, signado por la Directora de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, mediante el cual señala domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y presenta un anexo en calidad de *amicus curiae*, en el que hace diversas manifestaciones.

En atención al escrito que se acuerda, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dígase a la promovente que sin reconocerle personalidad alguna, se tiene por presentado el escrito con el anexo para los efectos legales conducentes.



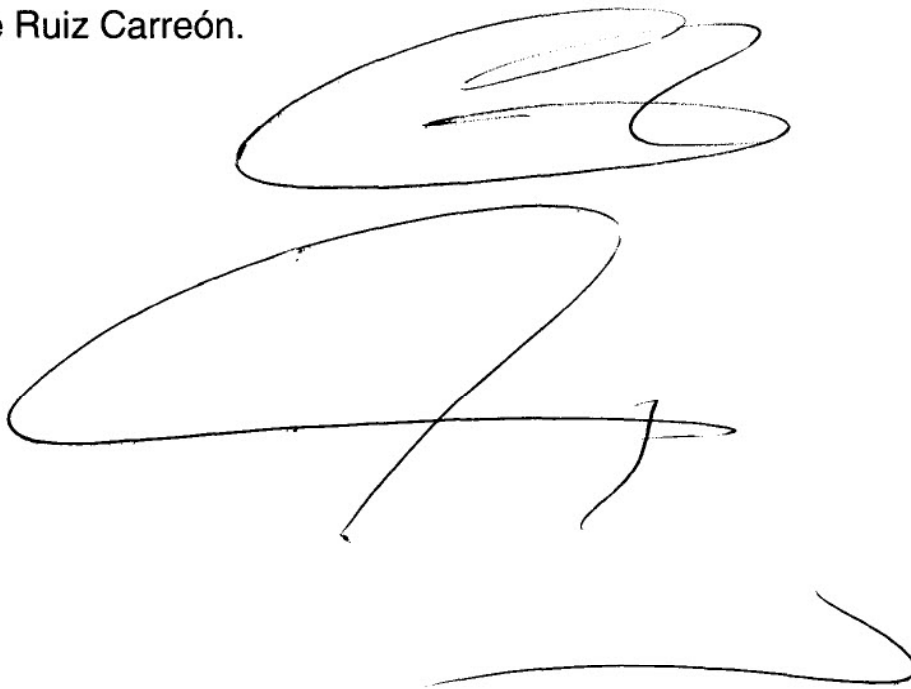
LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
PRIMERA SALA

**CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO  
DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

Finalmente, en el momento procesal oportuno, agréguese el presente cuadernillo al expediente principal del amparo en revisión de mérito.


Notifíquese.

Así lo proveyó y firma el **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**, Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciado Juan José Ruiz Carreón.



SECRETARÍA DE ACUERDOS  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MVS  
El 03 OCT 2016, se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.





Asunto: Se presentan consideraciones de Organizaciones de la  
Sociedad Civil

**MINISTRA PRESIDENTA Y MINISTROS INTEGRANTES**  
**DE LA PRIMERA SALA DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**PRESENTES**

Distinguidos Ministra y Ministros:

Reciba un cordial saludo de todo el equipo de ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica. Adjunto al presente escrito encontrarán una misiva de apoyo por parte de varias organizaciones de la sociedad civil y personalidades diversas, mediante la cual vierten algunos argumentos que pretenden abonar al análisis el amparo en revisión citado al rubro, promovido por mi representada.

A grandes rasgos, las personas físicas y morales que suscriben la misiva que se anexa considera que la omisión legislativa en materia de publicidad oficial vulnera la libertad de expresión de los medios de comunicación y periodistas, así como el derecho de información de la sociedad en general.

En este sentido, de conformidad con los artículos 1º y 8º constitucionales, respetuosamente allegamos la carta en mención, con el propósito de que sea analizada y utilizada para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Estamos ciertos que como Ministra y Ministros del Alto Tribunal comparte nuestras preocupaciones sobre la vigencia de los derechos humanos en el país.

No omito reiterar nuestras más distinguidas consideraciones.



**DIRECTORA REGIONAL DE ARTICLE 19**  
**OFICINA PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

051770

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

17 OCT 30 AM 35

OFICINA DE IDENTIFICACION  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de un enviado en (1) foja con;  
- (1) anexo en copia simple en (5) fojas.



SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2017 OCT 31 AM 9 46

PRIMERA SALA  
SECRETARIA DE ACUERDOS

**ARTICLE 19**

**AMPARO EN REVISIÓN:** 1359/2015

**MINISTRO PONENTE:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

**ORIGEN:** A.R. 344/2014 DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO Y A.I. 940/2014 DEL JUEZ DÉCIMO PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

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

Ciudad de México a 30 de Octubre de 2017

**Norma Lucía Piña Hernández**

**H. Presidenta de la Primera Sala**

**Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**

**Ministro José Ramón Cossío Díaz**

**Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo**

**Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**

**H. Ministros de la Primera Sala**

**Suprema Corte de justicia de la Nación**

**PRESENTE S**

D:  
JL

Las personas y organizaciones abajo firmantes, consideramos importante abonar al análisis del amparo en revisión citado al rubro, toda vez que la materia del mismo podría sentar un precedente importante en la vida jurídica del país, al tratarse de la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas absolutas.

Por otro lado la regulación en materia de publicidad oficial sigue siendo un asunto pendiente para la garantía de la libertad de expresión e información en México, por lo que resulta fundamental ampliar la discusión en torno al uso indiscriminado, arbitrario y opaco de recursos públicos para comprar las líneas editoriales de los medios, limitando el acceso a información pública objetiva, plural y veraz que permita tomar mejores decisiones y avanzar hacia una verdadera democracia<sup>[1]</sup>.

En su informe anual, Libertades en Resistencia, ARTICLE 19 señaló que *"La censura se alimenta de un sistema económico del que tanto gobierno como medios de comunicación son cómplices. Una relación perversa en la que la información está supeditada al dinero público que entra y sale de los bolsillos de los medios"*<sup>[2]</sup>

En este sentido, es importante recordar que la Reforma Constitucional en materia electoral de 2007 modificó el artículo 134 Constitucional, añadiendo un párrafo adicional, que a la letra señala: *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 de tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso*

10

11

12

13

14

15

16

17

18

esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo tercero transitorio de dicha Reforma señaló que *El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto*. No obstante la obligación del citado artículo tercero transitorio, la publicidad oficial o propaganda gubernamental nunca se reguló.

Luego, en la Reforma Constitucional en materia electoral de 2014, también en el artículo tercero transitorio se advierte la necesidad de regular la materia, obligando al Congreso de la Unión a promulgar la ley reglamentaria respectiva: *El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas 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*.

Concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura (30 de abril de 2014), no se promulgó la esperada ley, a pesar de que sí se presentaron iniciativas legislativas relacionadas. De esta manera, *Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C*, demandó el amparo de la justicia federal, frente a esta omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

A la fecha, los entes públicos no tienen reglas a las cuales sujetar la asignación de recursos y el gasto se ejerce de manera excesiva, discrecional, arbitraria y discriminatoria. La publicidad oficial condiciona las relaciones entre medios y gobiernos, promoviendo o sofocando la pluralidad de líneas editoriales, censurando sutil o indirectamente la información que se transmite y las opiniones que se difunden. El vacío reglamentario del párrafo octavo del artículo 134 constitucional prolonga los impactos perjudiciales de la propaganda gubernamental en la libertad de expresión de los medios y el derecho a información plural, oportuna y veraz de las y los ciudadanos. Además, ante la ausencia de reglamentación específica, la excepción del artículo 242.5 de la LEGIPE sigue vigente, facilitando usos ilegítimos por diferentes servidores públicos.

Al respecto es importante recordar que en virtud del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de crear un entorno jurídico y reglamentario propicio que permita el desarrollo de un paisaje mediático libre, diverso y plural en el que todos los operadores de medios puedan cumplir su papel en una democracia. Este papel consiste en buscar e impartir la más amplia diversidad posible de información e ideas, en particular sobre cuestiones de interés público, a fin de que las personas puedan actuar como ciudadanos informados; a desempeñar su papel en la vida política y el control de las autoridades públicas; y para contribuir y beneficiarse de las dimensiones económicas y culturales de la vida en la sociedad. La política de los medios de comunicación -la amplia gama de medidas jurídicas y reglamentarias adoptadas por las autoridades públicas- sólo será compatible con las normas internacionales en la medida en que contribuya a este objetivo general.

En la práctica, el apoyo público a los medios privados puede ser utilizado por los gobiernos para obtener el control sobre estos.

La Observación general No. 34 explica en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que:

*El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de*



MINUTE

*los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones*[3].

Luego, en su Declaración conjunta de 2002, los relatores internacionales y regionales de libertad de expresión señalaron que "Los gobiernos y los organismos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de los informes de los medios de comunicación"[4]

Los órganos regionales de derechos humanos también han hecho recomendaciones similares. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado repetidamente que el artículo 10 (que garantiza el derecho a la libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos crea una obligación positiva para los Estados de promulgar un marco jurídico y reglamentario que proteja el pluralismo y permita a cada persona ejercer su derecho a la libertad de expresión[5]. El artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone explícitamente que se respete la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación[6]. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró claramente que:

*El ejercicio del poder y la utilización de fondos públicos por parte del Estado, la concesión de privilegios aduaneros, la colocación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y préstamos gubernamentales, la concesión de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con la intención de presionar y castigar o premiar y otorgar privilegios a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación debido a las opiniones que expresan amenazan la libertad de expresión y deben ser explícitamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación tienen el derecho de ejercer su función de manera independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los periodistas u otros comunicadores sociales para sofocar la difusión de información son incompatibles con la libertad de expresión*[7].

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión[8], destaca la necesidad de normas legales específicas sobre la publicidad para prevenir el uso arbitrario de fondos públicos. Los Principios también estipulan que tales reglas deben definir la publicidad gubernamental "sencilla e inclusiva": por ejemplo, "la publicidad gubernamental incluye cualquier comunicación, anuncio o espacio publicitario adquirido con fondos públicos, en cualquier medio y en cualquier formato"[9].

En el mismo sentido los Principios de Libertad de Expresión de la CIDH señalan que:

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

Luego entonces, el caso que nos ocupa se convierte en uno de primera importancia si tomamos en cuenta, en principio, que desde la reforma en materia de amparo, uno de los temas más novedosos era la posibilidad de obtener la protección de la Justicia de la Unión ante la omisión de los Congresos de legislar cuando existiere una obligación legal expresa (como en este caso, a través del artículo tercero transitorio de la reforma política electoral).

Asimismo, dadas las condiciones existentes en las que se ejerce la libertad de expresión en nuestro país, el cuál se reconoce a nivel internacional como uno de los más violentos para ejercer el periodismo, avanzar en la discusión sobre la regulación de la publicidad oficial significaría por tanto la expansión de las garantías en materia de libertad de expresión e información.

ESTADO

ESTADO

Por todo lo anterior, esperamos la consideración de la esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los comentarios aquí vertidos con la intención de:

- Construir estándares de protección a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, frente a medios indirectos de restricción o censura (prohibidos puntualmente por el artículo 7º constitucional y 13.3 de la CADH).
- Amparar desde una posición garantista la falla del Legislativo en su tarea de adoptar leyes que garanticen el libre y pleno ejercicio de derechos (obligación vinculada al deber de garantía establecido en los artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ( PIDCP).
- Determinar el grado de afectación que el acto omisivo reclamado tiene sobre las libertades de expresión e información, en su dimensión colectiva (derecho de la sociedad de recibir información bajo una perspectiva de pluralismo informativo), así como las afectaciones específicas sobre la esfera jurídica de la persona moral quejosa (ARTICLE 19).
- Sentenciar que el legislador incurre en una violación a la Constitución al estar en mora de una regulación y requerir que legisle a la brevedad.

Sin más por el momento, agradecemos su atención

Atentamente:

[Redacted signature block]

- ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN (AMEDI)
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ
- CENTRO NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL A.C. (CENCOS)
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY MATÍAS DE CORDOVA A.C.
- CIUDADANOS EN APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS A.C. (CADHAC)
- CIUDADAN@S POR LA TRANSPARENCIA
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DE LOS DERECHOS HUMANOS (CMDPDH)
- Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C
- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF)
- EQUIS, JUSTICIA PARA LAS MUJERES
- FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN
- FUNDACIÓN AVINA
- FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO
- I(DH)EAS

Q  
M  
M  
M  
M  
M  
M

INSTITUTO DE LIDERAZGO SIMONE DE BEAUVOIR  
INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA (IMDHD)  
MÉXICO INFÓRMATE  
OFICINA DE DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA A.C.  
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)  
Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)  
R3D, Red en Defensa de los Derechos Digitales

[1] ARTICLE 19, Fundar, Libertad de Expresión en Venta, disponible en: <https://articulo19.org/libertad-de-expresion-en-venta-informe-sobre-el-gasto-en-publicidad-oficial/>

[2] ARTICLE 19, Libertades en Resistencia, disponible en: [https://es.scribd.com/document/344276097/Libertades-en-Resistencia-informe-2016-de-ARTICLE-19#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/344276097/Libertades-en-Resistencia-informe-2016-de-ARTICLE-19#from_embed)

[3] Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general no. 34, artículo 19, Libertades de opinión y de expresión, 12 de septiembre de 2011, CCPR / C / GC / 34, párr. 40; disponible en: <http://bit.ly/2wGHOAZ>.

[4] La Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y la administración de justicia, la comercialización de la libertad de expresión y la difamación criminal, Diciembre de 2002; disponible en <http://bit.ly/2w1I9Bm>.

[5] Véase IvIR, Estudio de las limitaciones de los derechos fundamentales para la aplicación en línea mediante la autorregulación, diciembre de 2015; disponible en <http://bit.ly/2uT0AD1>.

[6] Véase también, para los países de la UE, el Monitor del Pluralismo de los Medios de Comunicación; disponible en <http://bit.ly/2w1uwCi>.

[7] Ver Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2012, Principio 13.

[8] Véase la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión, 2012, disponible en: <http://bit.ly/2wGGBcZ>.

[9] Ibid., Principios relativos a la reglamentación de la publicidad gubernamental ..., párr. 37.

S I M T H E T O

ESTADO

SECRET



PROMOCIÓN  
051770

AMPARO EN REVISIÓN  
1359/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En seis de noviembre de dos mil diecisiete, la Subsecretaria de Acuerdos da cuenta al Presidente en funciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito de la promovente y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a seis de noviembre de dos mil diecisiete.

Agréguese a sus autos el escrito de la autorizada de la quejosa y el anexo respectivo, mediante el cual adjunta en copia simple, un diverso escrito en calidad de *amicus curiae*, en el que se hacen diversas manifestaciones.

Con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dígame a la promovente que se tienen por presentados el escrito con el anexo, para los efectos legales conducentes.

Devuélvanse los autos a la Ponencia del **MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma el **MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**, Presidente en funciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la Subsecretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciada Elsa Gutiérrez Olguín.

MVS El 18 NOV 2017, se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.



INDEX

**CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO DEL  
AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

**QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN  
CIVIL (RECURRENTE)  
MINISTERIO PÚBLICO: MINISTERIO PÚBLICO  
FEDERAL**

**MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE  
LARREA.**

=====



AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015

QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL  
POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19 A.C.Asunto: Se presentan consideraciones de Organizaciones de la  
Sociedad Civil

**MINISTRA PRESIDENTA Y MINISTROS INTEGRANTES  
DE LA PRIMERA SALA DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
PRESENTES**

Distinguidos Ministra y Ministros:

Reciba un cordial saludo de todo el equipo de ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica. Adjunto al presente escrito encontrarán una misiva de apoyo por parte de varias organizaciones internacionales que promueven y defienden la libertad de expresión, así como personalidades que han dedicado su trabajo y esfuerzo en el mismo sentido, mediante la cual vierten algunos argumentos que pretenden abonar al análisis el amparo en revisión citado al rubro, promovido por mi representada.

A grandes rasgos, las personas físicas y morales que suscriben la misiva que se anexa consideran que la omisión legislativa en materia de publicidad oficial vulnera la libertad de expresión de los medios de comunicación y periodistas, así como el derecho de información de la sociedad en general.

En este sentido, de conformidad con los artículos 1º y 8º constitucionales, respetuosamente allegamos la carta en mención, con el propósito de que sea analizada y utilizada para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Estamos ciertos que como Ministra y Ministros del Alto Tribunal comparte nuestras preocupaciones sobre la vigencia de los derechos humanos en el país.

No omito reiterar nuestras más distinguidas consideraciones.

  
**DIRECTORA REGIONAL DE ARTICLE 19  
OFICINA PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

053287

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2017 NOV 9 AM 3 06

OFICINA DE CERTIFICACIÓN  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de un enviado en (1) foja con:  
- Diversos anexos en copia simple en un total de (7) fojas.

*Eli*

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2017 NOV 10 AM 9 13

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS



6 de noviembre de 2017

Primera Sala  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos

**AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015 - AMPARO CONTRA OMISIÓN DE LEGISLAR EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL**

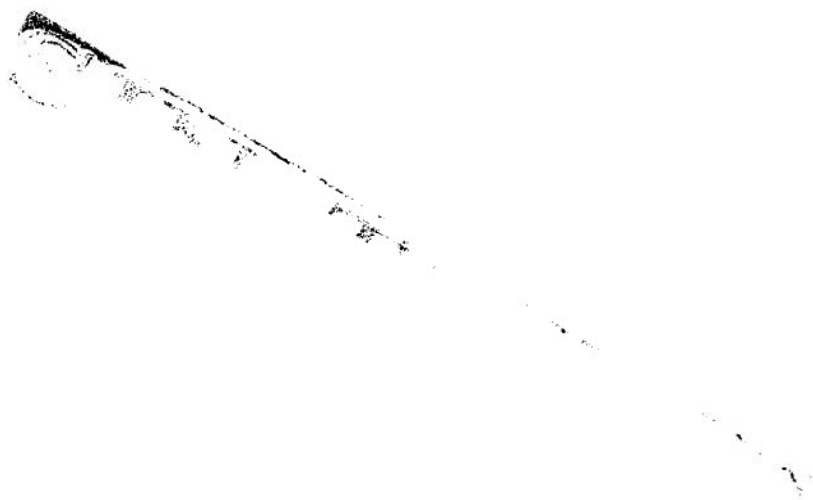
Las organizaciones abajo firmantes, defensoras de la libertad de prensa, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considerar los estándares internacionales en materia de libertad de expresión para analizar el amparo contra la omisión de legislar en materia de publicidad oficial. Consideramos que este caso, promovido por ARTÍCULO 19 Oficina para México y Centroamérica, es una oportunidad para que la SCJN afirme el deber del Estado, señalado en las normas internacionales sobre libertad de expresión, de crear un ambiente legal y regulatorio que permita a todos los operadores de medios de comunicación desarrollar sus actividades al servicio de la democracia, sin interferencia alguna en su libertad editorial.

Entendemos que el Tribunal Supremo basará su decisión en la interpretación del derecho constitucional nacional. Sin embargo, sostenemos que la SCJN también debería considerar las normas internacionales de derechos humanos en esta materia. Estas normas internacionales establecen una obligación positiva para que los Estados adopten un marco legislativo que fomente un entorno favorable para el ejercicio de la libertad de expresión sin temor ni represalias. Los Estados deberían crear un entorno jurídico y reglamentario propicio que permita el desarrollo de un entorno mediático libre, diverso y plural en el que todos los operadores de los medios de comunicación puedan desempeñar su función de buscar y difundir la mayor cantidad de información e ideas diversas, en particular sobre cuestiones de interés público, para que las y los individuos puedan actuar como ciudadanos/as informados/as.

Consideramos pertinente señalar que esta obligación positiva no sólo es aplicable en los períodos electorales, sino que crea el deber del Estado de facilitar, mediante leyes y reglamentos, el ejercicio de la libertad de expresión en todo momento.

A lo largo de los años, los trabajos de investigación realizados por ARTÍCULO 19 y otras organizaciones aliadas han demostrado que la falta de una regulación legal adecuada de la publicidad oficial en México ha facilitado el ejercicio de presiones sobre medios de comunicación y periodistas a través de una asignación sesgada y opaca de subsidios y publicidad oficial. A falta de reglas precisas y claras, los gobiernos federales y locales utilizan la publicidad oficial para moldear líneas editoriales y promover agendas partidistas.

Consideramos que esta situación viola el derecho internacional en materia de libertad de expresión, ya que la asignación opaca y arbitraria de publicidad oficial y subsidios públicos afecta



negativamente al pluralismo, empobrece la diversidad y restringe la libertad editorial. Por lo tanto, instamos a la SCJN a que tenga en cuenta las siguientes normas internacionales al examinar el caso.

#### Normas internacionales y regionales sobre libertad de expresión

La Observación general No. 34 explica en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que:

*El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones. [1]*

Luego, en su Declaración conjunta de 2002, los relatores internacionales y regionales de libertad de expresión señalaron que “Los gobiernos y los organismos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de los informes de los medios de comunicación”. [2]

Los órganos regionales de derechos humanos también han hecho recomendaciones similares. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece claramente que:

*El ejercicio del poder y la utilización de fondos públicos por parte del Estado, la concesión de privilegios aduaneros, la colocación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y préstamos gubernamentales, la concesión de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con la intención de presionar y castigar o premiar y otorgar privilegios a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación debido a las opiniones que expresan amenazan la libertad de expresión y deben ser explícitamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación tienen el derecho de ejercer su función de manera independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los periodistas u otros comunicadores sociales para sofocar la difusión de información son incompatibles con la libertad de expresión. [3]*

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión [4] destaca la necesidad de normas legales específicas sobre la publicidad para prevenir el uso arbitrario de fondos públicos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado repetidamente que el artículo 10 (que garantiza el derecho a la libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos crea una obligación positiva para los Estados de promulgar un marco jurídico y reglamentario que proteja el pluralismo y permita a cada persona ejercer su derecho a la libertad de expresión.



1911

1912

1913

1914

[5] El artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone explícitamente que se respete la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación'[6]

#### Mejores prácticas

ARTÍCULO 19 también ha compilado las normas internacionales pertinentes y las mejores prácticas en la materia en un documento de orientación sobre la ayuda estatal a los medios impresos [7] que tuvo en cuenta, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y la Resolución 1636 (2008) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

El derecho internacional exige que las ayudas públicas nunca se utilicen para controlar, influir o restringir la independencia editorial y la libertad de cualquier actor de los medios de comunicación. De conformidad con las normas internacionales sobre libertad de expresión, el apoyo público a los medios de comunicación debe responder necesariamente a por lo menos un objetivo legítimo de interés general en el marco de la política relativa a los medios de comunicación, como por ejemplo:

- promover la protección y promoción del pluralismo y la diversidad, incluida la diversidad cultural y lingüística;
- apoyar un periodismo preciso y fiable;
- incentivar el respeto, desarrollo y promoción de la ética profesional, incluyendo la elaboración de estatutos internos de ética, la creación de comités de ética dentro de las empresas mediáticas y la participación en mecanismos de autorregulación;
- promover la igualdad de género en los medios;
- promover la igualdad, a través de una representación equitativa de las minorías y los grupos vulnerables en los medios de comunicación;
- desarrollar prácticas periodísticas innovadoras y fomentar la formación permanente de los profesionales de los medios de comunicación y otros/as comunicadores/as sociales;
- coadyuvar en la adaptación a las tecnologías digitales, incluida la distribución en línea; y
- promover a la alfabetización mediática.

Desde esta perspectiva, recomendamos que todas las formas de apoyo público a los medios de comunicación privados, incluida la asignación de publicidad oficial, cumplan las siguientes condiciones:

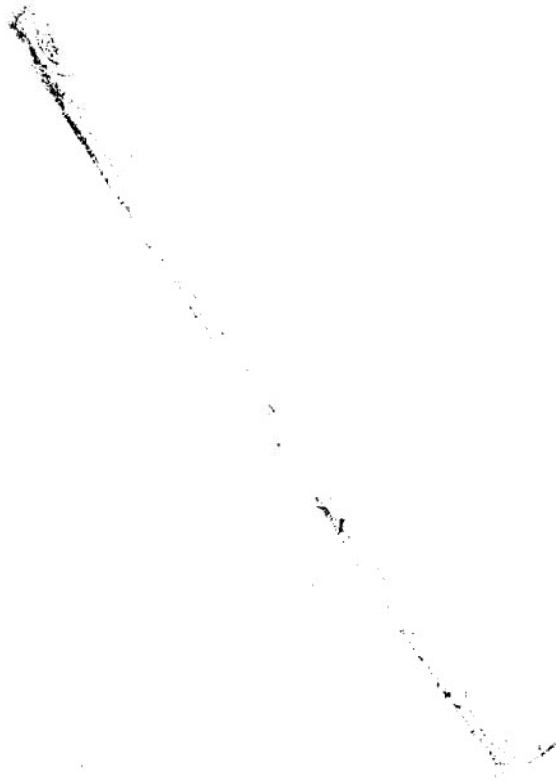
- Debe existir un fundamento jurídico claro para todas las formas de apoyo público/estatal a los medios de comunicación;

1870

1871

1872

- La legislación aplicable debe dejar claro que el apoyo público persigue uno o varios objetivos de interés general, como la promoción del pluralismo y la diversidad, el apoyo a la ética profesional, el apoyo a un periodismo preciso y fiable, la promoción de la igualdad, las prácticas periodísticas innovadoras, la adaptación a la era digital o la alfabetización mediática;
- La legislación debe incluir todos los criterios aplicables que dirigirán la asignación de la ayuda pública, así como información y directrices claras sobre los procedimientos y plazos aplicables;
- Deben establecerse claramente los plazos para la duración de las ayudas estatales. Estos límites deberían ser suficientes para proporcionar a las y los beneficiarios una previsibilidad razonable de los recursos y planificar sus actividades en consecuencia, permitiendo al mismo tiempo una verificación periódica de que la ayuda pública cumple sus objetivos;
- La legislación debe establecer explícitamente que la asignación del apoyo público se hará sobre la base de criterios justos y neutrales, que nunca se utilizará para promover figuras públicas, que no será discriminatoria y que nunca se basará en los intereses políticos ni en los puntos de vista expresados por los actores de los medios de comunicación;
- La legislación también debería incluir una declaración formal de que el apoyo público nunca se utilizará para socavar la independencia editorial de los actores de los medios de comunicación, así como prever sanciones para los funcionarios públicos que violen este principio;
- La legislación debe prever la creación de un organismo independiente que se encargue de la asignación y supervisión de las subvenciones directas o compra de espacios a los distintos agentes de los medios de comunicación;
- Las decisiones individuales sobre la asignación de subvenciones públicas deben poder ser objeto de control judicial;
- Debe haber transparencia en la definición de la política pública de apoyo estatal a los medios de comunicación privados, así como en la asignación de fondos públicos a los actores de los medios de comunicación. Es necesario consultar a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil durante la elaboración de la política pública sobre compra de espacios. Las autoridades públicas, incluidos los organismos independientes encargados de asignar subvenciones directas, deben publicar informes anuales sobre la utilización de los fondos públicos para apoyar a los medios de comunicación;



Handwritten text, possibly a page number or reference, located in the lower right corner of the page.

- Los medios de comunicación que reciben subsidios estatales deben ser auditados anualmente y hacer públicas sus cuentas auditadas.

### Conclusiones

Un entorno propicio para la libertad de expresión incluye el establecimiento de criterios claros y objetivos para la asignación de fondos publicitarios públicos, y la garantía de que la publicidad no se retire o se retenga porque los editores son críticos con el gobierno. Por lo tanto, invitamos al Tribunal Supremo a que aproveche la oportunidad que brinda el presente caso para afirmar el deber del Estado, en virtud del derecho internacional sobre libertad de expresión, de adoptar el marco jurídico y reglamentario adecuado con respecto a la publicidad oficial y otras formas de subvenciones.

Agradezco de antemano sus finas atenciones y reitero la seguridad de mi más alta consideración.

██████████  
Director Ejecutivo, ARTICLE 19

██████████  
Director Ejecutivo, International Media Support (IMS)

██████████, Director, Press Freedom, World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA)

██████████ Decana de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, exrelatora especial de libertad de expresión de la OEA.

### Información sobre las organizaciones firmantes

- ARTICLE 19 es una organización internacional de derechos humanos establecida en 1987 con oficinas en Londres, Bangladesh, Brasil, Túnez, Kenia, México y Senegal, que defiende y promueve la libertad de expresión y el derecho a la información en todo el mundo. ARTICLE 19 a menudo participa en procesos para desarrollar marcos jurídicos, proporcionando *amicus curiae* u otras formas de intervención para generar peritaje sobre el estado del derecho internacional, en casos ante tribunales nacionales e internacionales. Las intervenciones de ARTICLE 19 se basan en las normas internacionales de derechos humanos y normas comparativas y tienen por objeto ayudar a los tribunales a elaborar sobre el significado específico de la libertad de expresión y las limitaciones permisibles en cada caso particular, de la mejor manera posible, para proteger este derecho humano fundamental. Para más información, véase [www.article19.org](http://www.article19.org).
- International Media Support (IMS) es una organización sin fines de lucro que trabaja para apoyar a los medios de comunicación locales en países afectados por conflictos armados,

81

10

gobiernos autoritarios y transición política. En cuatro continentes, IMS ayuda a promover la libertad de prensa, fortalecer el periodismo profesional y garantizar que los medios de comunicación puedan funcionar en circunstancias difíciles. Apoyamos la producción y distribución de contenidos mediáticos que cumplan con las normas éticas internacionalmente reconocidas y trabajamos para garantizar un entorno mediático seguro con leyes sólidas para las y los periodistas. Hacemos esto porque las y los ciudadanos y las y los líderes necesitan información en la que puedan confiar para tomar decisiones que impulse en desarrollo de sus sociedades de manera pacífica y democrática. La sede de IMS se encuentra en Copenhague y cuenta con oficinas en Iraq, Túnez, Kenia/Somalia, Myanmar, Ucrania y Pakistán. Para obtener más información, visite [www.mediasupport.org](http://www.mediasupport.org).

- WAN-IFRA, con sede en París, Francia y Frankfurt, Alemania, y filiales en Singapur, India y México, es una organización mundial de periódicos y editores de noticias del mundo. Representa a más de 18 mil publicaciones, 15 mil sitios en línea y más de 3 mil empresas en más de 120 países. Su misión principal es defender y promover la libertad de prensa, el periodismo de calidad y la integridad editorial, así como el desarrollo de negocios prósperos en los medios de comunicación. Más información en [www.wan-ifra.org](http://www.wan-ifra.org).



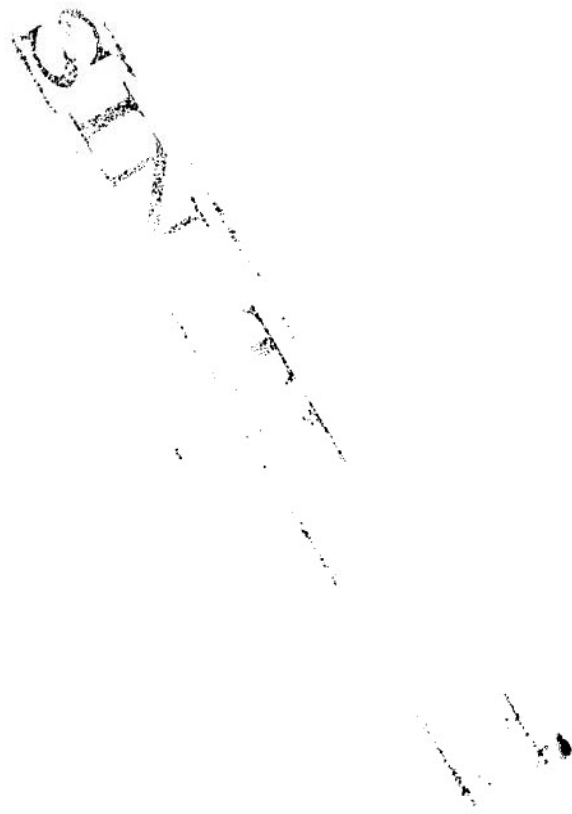
SECRET

CONFIDENTIAL

127 X  
~~0123~~

0124

- [1] Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general no. 34, artículo 19, Libertades de opinión y de expresión, 12 de septiembre de 2011, CCPR / C / GC / 34, párr. 40; disponible en: <http://bit.ly/2wGHOAZ>.
- [2] La Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y la administración de justicia, la comercialización de la libertad de expresión y la difamación criminal, Diciembre de 2002; disponible en <http://bit.ly/2w1I9Bm>.
- [3] Ver Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2012, Principio 13.
- [4] Véase la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión, 2012, disponible en: <http://bit.ly/2wGGBcZ>.
- [5] Véase IviR, Estudio de las limitaciones de los derechos fundamentales para la aplicación en línea mediante la autorregulación, diciembre de 2015; disponible en <http://bit.ly/2uT0AD1>.
- [6] Véase también, para los países de la UE, el Monitor del Pluralismo de los Medios de Comunicación; disponible en <http://bit.ly/2w1uwCi>.
- [7] ARTICLE 19, Regulation on State Aid to Print Media, Dec. 2012, available at <http://ow.ly/biAP30fZ8DH>.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PROMOCIÓN  
053287

CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO DEL  
AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En trece de noviembre de dos mil diecisiete, la Subsecretaria de Acuerdos da cuenta a la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito de la promovente y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a trece de noviembre de dos mil diecisiete.

Por encontrarse listado el amparo en revisión 1359/2015, fórmese cuadernillo y agréguese al mismo el escrito de la autorizada de la quejosa y el anexo respectivo, mediante el cual adjunta en copia simple, un diverso escrito en calidad de amicus curiae, en el que se hacen diversas manifestaciones.

Con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dígase a la promovente que se tienen por realizadas sus manifestaciones y por presentados el escrito con el anexo, para los efectos legales conducentes.

Entréguese el presente cuadernillo a la Ponencia del **MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**, y agréguese al expediente principal del amparo en revisión de mérito.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma la **MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**, Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la Subsecretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciada Elsa Gutiérrez Olguín.

MVS/guti

El 14 NOV 2017, se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.



ROBERT HAYES  
SPECIAL COUNSEL  
SECRETARY  
p.



AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015  
QUEJOSA CAMPAÑA GLOBAL  
POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19 AC

Asunto: Se presentan consideraciones de Organizaciones de la Sociedad Civil

MINISTRA PRESIDENTA Y MINISTROS INTEGRANTES  
DE LA PRIMERA SALA DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
P R E S E N T E S

Distinguidos Ministra y Ministros:

Reciba un cordial saludo de todo el equipo de ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica. Adjunto al presente escrito encontrarán una misiva de apoyo por parte de varias organizaciones de la sociedad civil y redes de las mismas, mediante la cual vierten algunos argumentos que pretenden abonar al análisis el amparo en revisión citado al rubro, promovido por mi representada.

A grandes rasgos, las personas físicas y morales que suscriben la misiva que se anexa, consideran que la omisión legislativa en materia de publicidad oficial vulnera la libertad de expresión de los medios de comunicación y periodistas, así como el derecho de información de la sociedad en general.

En este sentido, de conformidad con los artículos 1º y 8º constitucionales respetuosamente allegamos la carta en mención, con el propósito de que sea analizada y utilizada para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Estamos ciertos que como Ministra y Ministros del Alto Tribunal comparte nuestras preocupaciones sobre la vigencia de los derechos humanos en el país.

No omito reiterar nuestras más distinguidas consideraciones



LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
JUECES DE LA  
SALA


[Redacted signature block]  
ARTICLE 19 OFICINA  
PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

053547

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2017 NOV 13 AM 10 57

OFICINA DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA


 Pedido de un envase en (4) folios  
 con:  
 - Un anexo en Copia simple en  
 (6) folios

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2017 NOV 13 AM 2 43

PRIMERA SALA SECRETARÍA DE ACUERDOS

*Copial*



**ARTICLE 19**

13 de noviembre de 2017  
Primera Sala  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos

**AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015 - AMPARO CONTRA OMISIÓN DE LEGISLAR EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL**

Las organizaciones abajo firmantes, defensoras de la libertad de prensa, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considerar los estándares internacionales en materia de libertad de expresión para analizar el amparo contra la omisión de legislar en materia de publicidad oficial. Consideramos que este caso, promovido por ARTÍCULO 19 Oficina para México y Centroamérica, es una oportunidad para que la SCJN afirme el deber del Estado, señalado en las normas internacionales sobre libertad de expresión, de crear un ambiente legal y regulatorio que permita a todos los operadores de medios de comunicación desarrollar sus actividades al servicio de la democracia, sin interferencia alguna en su libertad editorial.

Consideramos que es de la más alta trascendencia que este alto Tribunal emitirá una resolución conforme a los criterios del derecho constitucional nacional. Aún así, es necesario que la SCJN retome los criterios establecidos por el marco internacional en materia de derechos humanos para fortalecer e incorporar en su discusión una decisión que garantice el ejercicio de la libertad de expresión que hace referencia el amparo que nos convoca.

Es una obligación de los Estados, disponer de los medios idóneos para el ejercicio de este derecho, incorporando un marco jurídico que permita el libre desarrollo de un entorno mediático, plural y diverso en donde todas aquellas personas que ejerzan su derecho a través de los diversos medios de comunicación, puedan realizarlo con la garantía de que el interés público se satisfaga para que todas las personas puedan conducirse como ciudadanos/as informados/as.

Consideramos pertinente señalar que esta obligación positiva no sólo es aplicable en los períodos electorales, sino que crea el deber del Estado de facilitar, mediante leyes y reglamentos, el ejercicio de la libertad de expresión en todo momento.

Durante muchos años, ARTÍCULO 19 junto con otras organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información han demostrado que la ausencia de una regulación jurídica adecuada en materia de publicidad oficial en México, ha permitido la existencia de presiones sobre medios de comunicación y periodistas a través de una asignación sesgada y opaca de subsidios y







publicidad oficial. A falta de reglas precisas y claras, los gobiernos federales y locales utilizan la publicidad oficial para moldear líneas editoriales y promover agendas partidistas.

Consideramos que esta situación viola el derecho internacional en materia de libertad de expresión, ya que la asignación opaca y arbitraria de publicidad oficial y subsidios públicos afecta negativamente al pluralismo, empobrece la diversidad y restringe la libertad editorial. Por lo tanto, instamos a la SCJN a que tenga en cuenta las siguientes normas internacionales al examinar el caso.

#### Normas internacionales y regionales sobre libertad de expresión

La Observación general No. 34 explica en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que:

*El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones. [1]*

Luego, en su Declaración conjunta de 2002, los relatores internacionales y regionales de libertad de expresión señalaron que "Los gobiernos y los organismos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de los informes de los medios de comunicación".[2]

Los órganos regionales de derechos humanos también han hecho recomendaciones similares. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece claramente que:

*El ejercicio del poder y la utilización de fondos públicos por parte del Estado, la concesión de privilegios aduaneros, la colocación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y préstamos gubernamentales, la concesión de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con la intención de presionar y castigar o premiar y otorgar privilegios a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación debido a las opiniones que expresan amenazan la libertad de expresión y deben ser explícitamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación tienen el derecho de ejercer su función de manera independiente. Las presiones directas o indirectas ejercidas sobre los periodistas u otros comunicadores sociales para sofocar la difusión de información son incompatibles con la libertad de expresión. [3]*

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión [4] destaca la necesidad de normas legales específicas sobre la publicidad para prevenir el uso arbitrario de fondos públicos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado repetidamente que el artículo 10 (que garantiza el derecho a la libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos crea una obligación positiva para los Estados de promulgar un marco jurídico y

Handwritten scribbles and marks, possibly a signature or initials, located in the upper left quadrant of the page.

Handwritten scribbles and marks, possibly a signature or initials, located in the middle right area of the page.

Handwritten scribbles and marks, possibly a signature or initials, located in the lower middle area of the page.

reglamentario que proteja el pluralismo y permita a cada persona ejercer su derecho a la libertad de expresión. [5] El artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone explícitamente que se respete la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación'[6]

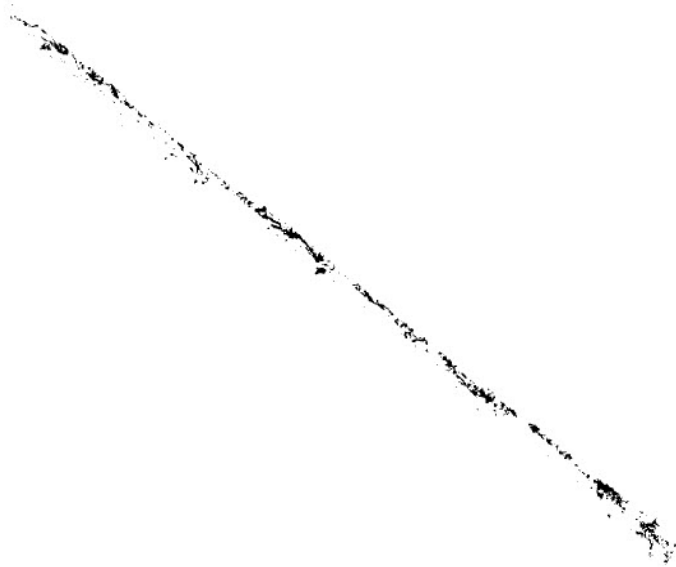
#### Mejores prácticas

ARTÍCULO 19 también ha compilado las normas internacionales pertinentes y las mejores prácticas en la materia en un documento de orientación sobre la ayuda estatal a los medios impresos [7] que tuvo en cuenta, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y la Resolución 1636 (2008) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

El derecho internacional exige que las ayudas públicas nunca se utilicen para controlar, influir o restringir la independencia editorial y la libertad de cualquier actor de los medios de comunicación. De conformidad con las normas internacionales sobre libertad de expresión, el apoyo público a los medios de comunicación debe responder necesariamente a por lo menos un objetivo legítimo de interés general en el marco de la política relativa a los medios de comunicación, como por ejemplo:

- Promover la protección y promoción del pluralismo y la diversidad, incluida la diversidad cultural y lingüística;
- Apoyar un periodismo preciso y fiable;
- Incentivar el respeto, desarrollo y promoción de la ética profesional, incluyendo la elaboración de estatutos internos de ética, la creación de comités de ética dentro de las empresas mediáticas y la participación en mecanismos de autorregulación;
- Promover la igualdad de género en los medios;
- Promover la igualdad, a través de una representación equitativa de las minorías y los grupos vulnerables en los medios de comunicación;
- Desarrollar prácticas periodísticas innovadoras y fomentar la formación permanente de los profesionales de los medios de comunicación y otros/as comunicadores/as sociales;
- Coadyuvar en la adaptación a las tecnologías digitales, incluida la distribución en línea; y
- Promover a la alfabetización mediática.

Desde esta perspectiva, recomendamos que todas las formas de apoyo público a los medios de comunicación privados, incluida la asignación de publicidad oficial, cumplan las siguientes condiciones:



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

- Debe existir un fundamento jurídico claro para todas las formas de apoyo público/estatal a los medios de comunicación;
- La legislación aplicable debe dejar claro que el apoyo público persigue uno o varios objetivos de interés general, como la promoción del pluralismo y la diversidad, el apoyo a la ética profesional, el apoyo a un periodismo preciso y fiable, la promoción de la igualdad, las prácticas periodísticas innovadoras, la adaptación a la era digital o la alfabetización mediática;
- La legislación debe incluir todos los criterios aplicables que dirigirán la asignación de la ayuda pública, así como información y directrices claras sobre los procedimientos y plazos aplicables;
- Deben establecerse claramente los plazos para la duración de las ayudas estatales. Estos límites deberían ser suficientes para proporcionar a las y los beneficiarios una previsibilidad razonable de los recursos y planificar sus actividades en consecuencia, permitiendo al mismo tiempo una verificación periódica de que la ayuda pública cumple sus objetivos;
- La legislación debe establecer explícitamente que la asignación del apoyo público se hará sobre la base de criterios justos y neutrales, que nunca se utilizará para promover figuras públicas, que no será discriminatoria y que nunca se basará en los intereses políticos ni en los puntos de vista expresados por los actores de los medios de comunicación;
- La legislación también debería incluir una declaración formal de que el apoyo público nunca se utilizará para socavar la independencia editorial de los actores de los medios de comunicación, así como prever sanciones para los funcionarios públicos que violen este principio;
- La legislación debe prever la creación de un organismo independiente que se encargue de la asignación y supervisión de las subvenciones directas o compra de espacios a los distintos agentes de los medios de comunicación;
- Las decisiones individuales sobre la asignación de subvenciones públicas deben poder ser objeto de control judicial;
- Debe haber transparencia en la definición de la política pública de apoyo estatal a los medios de comunicación privados, así como en la asignación de fondos públicos a los actores de los medios de comunicación. Es necesario consultar a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil durante la elaboración de la política pública sobre compra de espacios. Las autoridades públicas, incluidos los organismos independientes encargados de asignar subvenciones directas, deben publicar informes anuales sobre la utilización de los fondos públicos para apoyar a los medios de comunicación;
- Los medios de comunicación que reciben subsidios estatales deben ser auditados anualmente y hacer públicas sus cuentas auditadas.

100

100

100

**Conclusiones**

Un entorno propicio para la libertad de expresión incluye el establecimiento de criterios claros y objetivos para la asignación de fondos publicitarios públicos, y la garantía de que la publicidad no se retire o se retenga porque los editores son críticos con el gobierno. Por lo tanto, invitamos al Tribunal Supremo a que aproveche la oportunidad que brinda el presente caso para afirmar el deber del Estado, en virtud del derecho internacional sobre libertad de expresión, de adoptar el marco jurídico y reglamentario adecuado con respecto a la publicidad oficial y otras formas de subvenciones.

Agradezco de antemano sus finas atenciones y reitero la seguridad de mi más alta consideración.

██████████  
Directora de Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA)

██████████  
Directora Ejecutiva de Derechos Digitales, Chile

El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX Costa Rica

La Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANP)

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) de Uruguay

Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión (IFEX)

**Información sobre las organizaciones firmantes**

- Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión (IFEX) es una red mundial de 71 organizaciones no gubernamentales, fundada en 1992, cuyo objetivo es defender los derechos de libertad de expresión. Emplea el poder de Internet para intercambiar información rápidamente y movilizar acciones relativas a la libertad de prensa, la censura de Internet, la legislación de información libre, la difamación criminal, la concentración gubernamental y política de los medios y ataques a los periodistas y escritores, la defensa de los derechos humanos y los usuarios de Internet. Entre las organizaciones que conforman esta red se encuentran Artículo 19 (Reino Unido), la Asociación de Periodistas de Guatemala (Guatemala), la Asociación Mundial de Periódicos (Internacional), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Internacional), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS, México), la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios e Instituciones (Internacional), Reporteros Sin Fronteras (Internacional).
- El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) de Uruguay es una organización sin fines de lucro. Desde su fundación en el año 2008, se dedica a la promoción y defensa del derecho a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. A partir de la noción de estos derechos como categorías



1950

autónomas y al mismo tiempo como presupuestos para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos fundamentales, el Centro trabaja en torno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de diversos derechos humanos específicos.

- El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX de Costa Rica, es una asociación privada, sin fines de lucro, dedicada a impulsar la promoción de la libertad de expresión y el libre acceso a la información pública, promover los valores éticos, la responsabilidad y la independencia en el ejercicio periodístico, fomentar la independencia y pluralidad de los medios de comunicación, apoyar y defender a los periodistas que actúen con honestidad en su labor profesional, desarrollar procesos de investigación, formación y capacitación alrededor de los propósitos de la Asociación y sus temas afines, promover que el país ajuste su legislación, políticas y prácticas para lograr y mantener el más alto respeto a la libertad de expresión y al libre acceso a la información de interés público, realizar diagnósticos, publicaciones y otros esfuerzos de divulgación sobre: libertad de prensa y expresión, acceso a la información pública, derecho a la información, derechos humanos, fundamentos profesionales del periodismo y aspectos relacionados y velar porque las autoridades, públicas y privadas respeten la libertad de expresión.
- Derechos Digitales es una organización de alcance latinoamericano, independiente y sin fines de lucro, fundada en 2005 y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo, la defensa y la promoción de los derechos humanos en el entorno digital. El trabajo de la organización se concentra en tres ejes fundamentales: la libertad de expresión, la privacidad y datos personales y los derechos de autor y acceso al conocimiento.
- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) fue fundada el 8 de agosto de 1983, para contribuir a romper el cerco informativo que tradicionalmente ha limitado el derecho a la información en el país, por medio de sus servicios de agencia de prensa. Es parte de los esfuerzos latinoamericanos por impulsar una información alternativa a las grandes cadenas noticiosas, a fin de ofrecer una comunicación más democrática, justa, incluyente y al servicio de las mayorías. La creación de este esfuerzo fue motivada por la guerra silenciosa, la violación flagrante a los derechos humanos y una prensa diferente lo que hacía urgente la circulación de información que generara reacciones nacionales e internacionales, ante 669 masacres, las 42, 275 víctimas 83% mayas y el 17% mestizos, los más de 250 mil muertos, 45 mil desaparecidos y los 51 mil refugiados en México y otras regiones.

[1] Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general no. 34, artículo 19, Libertades de opinión y de expresión, 12 de septiembre de 2011, CCPR / C / GC / 34, párr. 40; disponible en: <http://bit.ly/2wGHOAZ>.

[2] La Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y la administración de justicia, la comercialización de la libertad de expresión y la difamación criminal, Diciembre de 2002; disponible en <http://bit.ly/2w119Bm>.

[3] Ver Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2012, Principio 13.

[4] Véase la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Principios sobre la Regulación de la Publicidad Gubernamental y la Libertad de Expresión, 2012, disponible en: <http://bit.ly/2wGGBcZ>.

[5] Véase IviR, Estudio de las limitaciones de los derechos fundamentales para la aplicación en línea mediante la autorregulación, diciembre de 2015; disponible en <http://bit.ly/2uT0AD1>.

[6] Véase también, para los países de la UE, el Moniitor del Pluralismo de los Medios de Comunicación; disponible en <http://bit.ly/2w1uwCi>.

[7] ARTICLE 19, Regulation on State Aid to Print Media, Dec. 2012, available at <http://ow.ly/biAP30fZ8DH>.



SECRETARIA  
DE ECONOMIA  
Y FINANZAS  
SECRETARIA DE ECONOMIA  
Y FINANZAS



PROMOCIÓN  
053547

CUADERNILLO FORMADO CON MOTIVO DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015 0133

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En catorce de noviembre de dos mil diecisiete, la Subsecretaria de Acuerdos da cuenta a la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito del promovente y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil diecisiete.

Por encontrarse listado el amparo en revisión 1359/2015, agréguese al cuadernillo el escrito del promovente y el anexo respectivo, mediante el cual adjunta en copia simple, un diverso escrito en calidad de amicus curiae, en el que se hacen diversas manifestaciones.

Con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dígase al promovente que sin reconocerse personalidad alguna, se tiene por presentado el escrito con el anexo para los efectos legales conducentes.

Entréguese el presente cuadernillo a la Ponencia del **MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**, y agréguese al expediente principal del amparo en revisión de mérito.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma la **MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**, Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la Subsecretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciada Elsa Gutiérrez Olguín.

LA FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDOS DE LA  
SALA

MVS  
El 11.5 NOV 2017 se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.

SECRET

FRONT  
7-11  
SEC.

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

0134

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

ÍNDICE

	Página
Síntesis	I a X
1. Resultando	1
1.1 Primero	1
1.2 Segundo	2
1.3 Tercero	3
1.4 Cuarto	3
1.5 Quinto	3
2. Considerando	4
2.1 Primero	4
2.2 Segundo	4
2.3 Tercero	5
2.4 Cuarto	7
2.5 Quinto	8
2.6 Sexto	40
2.7 Séptimo	58
3. Puntos resolutivos	58



LA FEDERACIÓN  
MEXICANA DE ABOGADOS  
DE LA NACIÓN  
JUECES DE LA  
SALA

ANEXOS:

- I. Demanda de amparo.
- II. Resolución del Juzgado de Distrito.
- III. Escrito de interposición de recurso de revisión y agravios.

3448

**SIN TEXTO**



**PODER JUDICIAL DE  
LA FEDERACION  
SECRETARIA DE AC  
PESQUERA**

8891

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

0135

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

**SÍNTESIS**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:** (i) H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y (ii) H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

**ACTO RECLAMADO:** (i) 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; y (ii) la parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve el asunto en el siguiente sentido:

**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.



LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
JERARQUÍA DE LA  
ALTA

**Las principales consideraciones de la presente resolución son las siguientes:**

En el presente asunto, la quejosa reclamó la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, ya que dicha omisión viola la libertad de expresión, de prensa y de 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.

**Respecto a la procedencia**

Esta Primera Sala estima que, contrario a lo establecido por el Juez de Distrito, quien sobreseyó el juicio de amparo promovido por la asociación civil Artículo 19, éste 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**

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 dicho agravio es fundado.

Ahora, de acuerdo a los precedentes de esta Suprema Corte respecto a qué se debe entender por materia electoral, 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, resulta evidente 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.

Además, 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 el 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**

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.

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*.

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

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. 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 constatar 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**

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, a saber: la protección de todos los derechos fundamentales.

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.

Ahora bien, evidentemente las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado al 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”. Lo que significa que no hay ninguna duda que el principio en cuestión debe ser observado por los jueces de amparo.

Así, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional modificado con la reforma de 10 de junio de 2011, 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 en las sentencias 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, 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**

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.

#### **V. El interés legítimo de la quejosa**

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.

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.

En este sentido, en nuestro país la quejosa ha brindado su apoyo a numerosas personas que defendían su derecho a expresarse libremente. Finalmente, en materia de publicidad oficial, la asociación quejosa ha presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país.

EL  
STI  
SU  
SA  
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.

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

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.

### **Respecto al fondo del asunto**

Ahora bien, respecto al fondo del asunto, esta Suprema Corte estima pertinente destacar 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. 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**

Esta Primera Sala estima que los artículos transitorios de la Constitución comparten con ésta la misma jerarquía normativa, de tal manera que también constituyen normas constitucionales con el mismo rango y fuerza normativa.

Ahora bien, como se desprende de los artículos ya citados, no hay duda alguna de que el artículo transitorio de la Constitución 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 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, ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada por alguna comisión ni se ha discutido en el Pleno de alguna de las cámaras.

Así, 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 a 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**

Esta Primera Sala considera que el argumento de la quejosa relativo a que la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134

constitucional viola la libertad de expresión, de prensa y de información es **fundado**. Para justificar esta decisión, 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, así como en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la doctrina constitucional sobre este derecho, esta Suprema Corte ha hecho un especial énfasis en mostrar que la libertad de expresión constituye una precondition de la vida democrática. De esta manera, la conexión entre la libertad de expresión y la democracia ha sido destacada en numerosos precedentes.

En efecto, esta Primera Sala ha establecido que la libertad de expresión tiene una dimensión individual, relacionada centralmente con la autonomía de las personas. 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 al individuo se le permite decir cualquier cosa sin interferencia estatal. Con todo, incluso desde esta perspectiva, la autonomía no es protegida como un bien en sí mismo, ni como un medio de autorrealización individual, sino más bien como una forma de promover fines políticos más amplios, como el enriquecimiento del debate colectivo.

Por otra parte, 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, 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.

Así, 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.

### **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 efecto, en el 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, 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 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 de la Corte Interamericana, así como en diversas sentencias emitidas por dicho tribunal internacional y por la Corte Suprema argentina.

### **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 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, 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, cabe señalar 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.

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, lo cual vulnera los artículos 7º constitucional y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos humanos.

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

En este sentido, 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. 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.

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.

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

0140

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 [...]

Visto Bueno Ministro

SENTENCIA

Cotejo

**VISTOS** 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 940/2014.

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Antecedentes.** Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 (en adelante, sólo 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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Cuaderno de amparo indirecto 940/2014, fojas 108 y 109.

PRIMERA SALA  
SECRETARÍA DE ACUERDOS  
2017 OCT 25 PM 1 48  
59 Páguinas.  
SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 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 lo dispuesto en 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 940/2014. 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 344/2014.

**QUINTO. Trámite de la Solicitud de Ejercicio de Facultad de Atracción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante 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 344/2014. Mediante oficio SGA/MFEN/849/2015, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015. 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 344/2014.

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 que la sentencia de amparo se notificó personalmente a la quejosa el 17 de octubre de 2014,<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> Cuaderno de amparo indirecto 940/2014, foja 126.

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, 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) En el caso concreto, 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, toda vez 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 para sobreseer el juicio de amparo, 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 improcedencia desproporcionados, innecesarios y poco razonables que limitan las posibilidades de desarrollar el recurso de amparo en tanto juicio de protección constitucional.



LA FEDERACIÓN  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PRIMERA SALA

**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.

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 dicho agravio es **fundado**.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 10/1998**,<sup>3</sup> 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 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**”.<sup>4</sup>*

Posteriormente, en la **controversia constitucional 114/2006**,<sup>5</sup> 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

<sup>3</sup> Aprobado el 25 de febrero de 1999, Pleno.

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

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

las acciones de inconstitucionalidad” y en el extremo 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 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**”.<sup>6</sup>

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**,<sup>7</sup> 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*

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

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

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 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”.<sup>8</sup>**

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**,<sup>9</sup> 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.”**<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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.



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 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",<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> 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.

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**.

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 encuadre en el ámbito de lo que en estricto sentido esta Suprema Corte ha considerado como perteneciente a la 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 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 el 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.<sup>12</sup> 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*.

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

<sup>12</sup> 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.

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**,<sup>13</sup> el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*.<sup>14</sup> 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 discrecional a cargo del Poder Legislativo. 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;<sup>15</sup> clasificación recogida en la tesis jurisprudencial de rubro **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”**

<sup>13</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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

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 norma preexistente del sistema jurídico.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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 supuesto que se les presenta),<sup>18</sup> 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 a cargo del Poder Legislativo —federal o de las entidades federativas— y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador. 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

---

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.”

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

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

<sup>18</sup> Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

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 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,<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 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



históricamente también ha existido una postura reticente de esta Suprema Corte a reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan omisiones legislativas.<sup>20</sup> 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 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

---

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.”

<sup>20</sup> 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)**”.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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**

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

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 reiterarse 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 pueda sostenerse válidamente que a través del juicio de amparo indirecto pueden

---

**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”.**

<sup>23</sup> **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)

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 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 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**,<sup>24</sup> 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

<sup>24</sup> Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.



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 OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”**.<sup>25</sup> 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”**;<sup>26</sup> 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)”**.<sup>27</sup>

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

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

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

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

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, a saber: la protección de *todos los derechos fundamentales*.

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**,<sup>28</sup> -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)”

<sup>28</sup> 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.

Con esta misma lógica, esta Suprema Corte ha estudiado otros casos —y en algunos casos concedido amparos— en los que el 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**,<sup>29</sup> 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 62/2013**,<sup>30</sup> 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**,<sup>31</sup> **48/2014**,<sup>32</sup> **49/2014**<sup>33</sup> y **13/2016**<sup>34</sup>— a través

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

de los cuales se ha beneficiado con la concesión del amparo a terceros 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 desechado esos amparos.

En un sentido similar, al resolver el **amparo en revisión 378/2014**,<sup>35</sup> 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 al 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”<sup>36</sup> Lo que significa que no hay ninguna duda que el principio en cuestión debe ser observado por los jueces de amparo.

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

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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”.

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 en las sentencias 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, 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,<sup>37</sup> 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

<sup>37</sup> **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



## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

colaboración del Ejecutivo),<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

Cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una *competencia de ejercicio obligatorio*. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al respecto, esta 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.<sup>40</sup>

---

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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

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”,<sup>41</sup> que contiene disposiciones altamente específicas y, por lo tanto, 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 casos no resulte 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 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. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las 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 España<sup>42</sup> y Alemania<sup>43</sup> han dictado sentencias en las que han declarado la inconstitucionalidad de omisiones

---

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

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> BVerfGE 25,167.

legislativas por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en sus respectivas constituciones. Asimismo, las Constituciones de Portugal<sup>44</sup> y Brasil<sup>45</sup> contemplan acciones que permiten expresamente que los tribunales remedien una omisión legislativa cuando ésta resulte en la inexigibilidad de una disposición constitucional concreta.<sup>46</sup>

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,**<sup>47</sup> **74/2011,**<sup>48</sup> **79/2013**<sup>49</sup> y **38/2014,**<sup>50</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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..

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012. Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

<sup>48</sup> Sentencia de 22 de octubre de 2013. Ministra Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>49</sup> Sentencia de 1º de abril de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>50</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2015. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.



Al resolver el **amparo en revisión 366/2012**,<sup>51</sup> 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**,<sup>52</sup> en la que señaló que el interés legítimo supone “una legitimación intermedia entre 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”.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Sentencia de 5 de junio de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>53</sup> 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

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**,<sup>54</sup> 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

---

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

<sup>54</sup> 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.

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**.<sup>55</sup>

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**.<sup>56</sup> 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.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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

Finalmente, en el **amparo en revisión 566/2015**,<sup>57</sup> 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 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

<sup>57</sup> 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.

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.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup>

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, Alberto Patishtán, Lydia Cacho, Edwin Canché y Pedro Canché, entre otros. En esta misma línea, Artículo 19 también colaboró en el litigio de los

---

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

<sup>59</sup> Cuaderno de amparo indirecto 940/2014, fojas 108 y 109.



## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

amparos en revisión 477/2014,<sup>60</sup> 482/2014<sup>61</sup> y 492/2014<sup>62</sup> resueltos por 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”.<sup>63</sup>

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

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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.

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

periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.

De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto esta Primera Sala entiende que 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 para la quejosa: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida.

Al respecto, vale la pena recordar que en sentido similar, al resolver el **amparo en revisión 323/2014**,<sup>64</sup> 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 la sociedad de cumplir con su objeto social. En el mismo sentido, en el **amparo en revisión 566/2015**,<sup>65</sup> 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**,<sup>66</sup> un asunto en el que se impugnó la omisión del Congreso de la Unión de

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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.

expedir la Ley de Amparo, esta Primera Sala sostuvo que el quejoso no 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.”<sup>67</sup> 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 que pudiera hacer improcedente el juicio de amparo, en términos de lo

<sup>67</sup> **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.

[...]



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.<sup>68</sup> 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:

**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

<sup>68</sup> 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".

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, esta Primera Sala reitera que los artículos transitorios de la Constitución comparten con ésta la *misma jerarquía normativa*, de tal manera que también constituyen normas constitucionales con el mismo rango y fuerza normativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido que los artículos transitorios contenidos en el decreto de reforma de un ordenamiento forman parte del cuerpo normativo expedido. En efecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2002** y su acumulada **34/2002**,<sup>69</sup> el Pleno 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**<sup>70</sup> y la **acción de inconstitucionalidad 99/2016**<sup>71</sup>— 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 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

<sup>69</sup> Sentencia de 18 de febrero de 2003. Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>70</sup> Sentencia de 14 de enero de 2013. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>71</sup> Sentencia de 27 de junio de 2017. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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,<sup>72</sup> 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 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

<sup>72</sup> 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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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,<sup>73</sup> así como en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>74</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>75</sup> En la doctrina constitucional sobre este derecho, esta Suprema Corte ha hecho un especial énfasis en mostrar que la libertad de expresión constituye

<sup>73</sup> **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.

[...]

<sup>74</sup> **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

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

<sup>75</sup> **Artículo 19.**

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

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 [...].

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**,<sup>76</sup> 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**,<sup>77</sup> 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).

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**

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.



**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**<sup>78</sup>

Lo anteriormente expuesto sirve para entender que la libertad de expresión tiene una *dimensión individual*, relacionada centralmente con la autonomía de las personas.<sup>79</sup> 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 al individuo se le permite decir cualquier cosa sin interferencia estatal. Con todo, incluso desde esta perspectiva, la autonomía no es protegida como un bien en sí mismo, ni como un medio de autorrealización individual, sino más bien como una forma de promover fines políticos más amplios, como el enriquecimiento del debate colectivo.<sup>80</sup> 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”<sup>81</sup>

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,

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> Fiss, Owen, *La libertad de expresión y la estructura social*, México, Fontamara, 1997, p. 50.

<sup>81</sup> Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 262.

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”.<sup>82</sup> 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**,<sup>83</sup> 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 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).

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 262-263.

<sup>83</sup> 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).

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**,<sup>84</sup> 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

---

<sup>84</sup> 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.



*Ivcher Bronstein vs. Perú*,<sup>85</sup> 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, en *Lingens vs. Austria*, sostuvo 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”.<sup>86</sup> En la misma línea, en la sentencia del caso *Rekvényi vs. Hungría*,<sup>87</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo 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 aquélla guarda una *posición preferencial* en nuestro ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, en el **amparo directo 28/2010**,<sup>88</sup> 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

<sup>85</sup> Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 4 de septiembre de 2001. Serie C No. 84.

<sup>86</sup> Caso *Lingens vs Austria*, sentencia del 8 de julio de 1986, Serie A, Nº 103.

<sup>87</sup> *Rekvényi vs Hungary*, sentencia de 20 de mayo de 1999. No 25390/94.

<sup>88</sup> 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.

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**".<sup>89</sup>

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 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".<sup>90</sup>

## **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

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> STC 107/1988 del 8 de junio de 1988.

tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones”. Posteriormente, al resolver el **amparo directo en revisión 2806/2012**,<sup>91</sup> 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 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).

<sup>91</sup> 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

Posteriormente, en la sentencia del caso *Kimel vs Argentina*,<sup>92</sup> 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 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*,<sup>93</sup> 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

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

<sup>93</sup> 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.

mexicana. Como destacó la Corte Suprema argentina en la sentencia del caso *Editorial Río Negro vs Provincia del Neuquén*,<sup>94</sup> “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”.

### 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.

Mientras en otras sociedades u otros tiempos en los que 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, hoy en día la situación de los medios de comunicación 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.<sup>95</sup>

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

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

<sup>95</sup> 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.



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, 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”.<sup>96</sup>

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 la 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

<sup>96</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

*informes favorables* a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal (énfasis añadido).<sup>97</sup>

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”.

<sup>97</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 12.

Así, esta Primera Sala entiende que la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno —omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para esta Suprema Corte, la ausencia de esta regulación *propicia* que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos —o simplemente se amenace con restringirlo— a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.<sup>98</sup>

En este orden de ideas, es pertinente recordar que al resolver el **amparo en revisión 531/2011**,<sup>99</sup> 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)”.

En el caso que nos ocupa, la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un “efecto silenciador” de los medios de

<sup>98</sup> En este sentido, véase Gargarella, *op. cit.*

<sup>99</sup> 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.



comunicación críticos,<sup>100</sup> 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).<sup>101</sup> 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).<sup>102</sup>

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

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 7.

<sup>102</sup> *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

de tal manera que asegure que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de una manera completa y justa.<sup>103</sup> De acuerdo con lo expuesto, la ausencia de esas reglas hace que cualquier gasto que se haga en esta materia sea potencialmente arbitrario, puesto que no será evidente que cumpla con los principios que deben disciplinar el gasto en comunicación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.

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 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

<sup>103</sup> En sentido similar, véase Fiss, *op. cit.*, pp. 80-81.

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.”<sup>104</sup> Por lo tanto, en este caso concreto esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.

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

---

<sup>104</sup> 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 autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

**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.

DOS M



LA FE  
STICIA DE  
UERDO  
SALA

SECRET

SECRET

SECRET



PRIMERA SALA.

0170

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

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

Ciudad de México, a veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. Se hace constar, con fundamento en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que el presente asunto se encuentra listado para verse en la audiencia del día quince de noviembre de dos mil diecisiete y siguientes.

EL SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA.

LIC. JOSE IGNACIO MORALES SIMÓN

Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil diecisiete. Se hace constar, con fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en sesión de esta fecha, se resolvió:

**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.

**VOTACIÓN**

DERECHO DE  
LA FEDERACIÓN  
S. DE LA

SI	MINISTROS	NO	SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO
/	ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA <b>Ponente</b>		
/	JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ		Concurrente
	JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO	/	Particular
/	ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA		Concurrente
/	NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ <b>Presidenta de la Primera Sala</b>		Concurrente

Así por mayoría de cuatro votos se aprobó la proposición anterior.

EL SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA.

LIC. JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN

**SIN TANNED**

*[Faint, illegible handwritten text]*

0235

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## Constancia de captura de engrose en la red de informática Jurídica



PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACION

Tipo de Asunto: AMPARO EN REVISIÓN

No. expediente: 1359/2015

Pertenece: PRIMERA SALA

Materia:

QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN CIVIL (RECURRENTE)

MINISTERIO PÚBLICO: MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

Acto reclamado: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Acto recurrido:

Motivo del conflicto:

Autoridad responsable: CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES

Autoridad emisora del acto:

Garantías violadas:

Tema: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

JOVT / EAL

F. turno a ponencia: 23/11/2015

Ministro(a): ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Secretario(a) proyectista: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN

Sentido de la resolución: 1. SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA.  
2. AMPARA.

F. resolución: 15/11/2017

F. ingreso engrose: 21/11/2017





PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACION

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## Constancia de captura de engrose en la red de informática Jurídica

Votos a favor: 4

Votos en contra: 1

EL QUE SUSCRIBE LIC. JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN, SECRETARIO(A) DE ESTUDIO Y CUENTA ADSCRITO A LA PONENCIA DEL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, HAGO CONSTAR QUE EN ESTA FECHA, SE PROCEDIÓ A CAPTURAR EN LA RED DE INFORMÁTICA JURÍDICA , EL ENGROSE DE LA RESOLUCIÓN DE FECHA 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 , DICTADA POR LA PRIMERA SALA EN EL PRESENTE ASUNTO, PREVIO COTEJO DE SU ORIGINAL DEL CUAL FUE TOMADO.

CIUDAD DE MÉXICO, A 21 DE NOVIEMBRE DE 2017

  
FIRMA

PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE  
SECRETARIA DE  
PR. FI



# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

0236

## Constancia de actualización de engrose en la red de informática Jurídica

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PODER JUDICIAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
FEDERACIÓN

Tipo de Asunto: AMPARO EN REVISIÓN

No. expediente: 1359/2015

Pertenece: PRIMERA SALA

Materia:

QUEJOSO: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A 19 ASOCIACIÓN CIVIL (RECURRENTE)  
MINISTERIO PÚBLICO: MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

Acto reclamado: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Autoridad responsable: CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES

Tema: LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTE EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

JOVT / EAL

F. turno a ponencia: 23/11/2015

Ministro(a): ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Secretario(a) proyectista: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN

Sentido de la resolución: 1. SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA.  
2. AMPARA.

F. resolución: 15/11/2017

F. ingreso engrose: 21/11/2017

Votos a favor: 4

Votos en contra: 1

Ingresó el engrose en su versión pública: LIC. JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN



# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACION

## Constancia de actualización de engrose en la red de informática Jurídica

---

CIUDAD DE MÉXICO. A 21 DE NOVIEMBRE DE 2017

  
\_\_\_\_\_  
FIRMA



PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACION SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARIA DE ADMINISTRACION  
PI-M



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

0237

LA LICENCIADA MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA, SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, HACE CONSTAR QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE, AL CONCLUIR LA SESIÓN PÚBLICA DEL DÍA DE HOY SE FIJÓ EN LOS ESTRADOS DE ESTA SUPREMA CORTE UNA LISTA DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN DICHA SESIÓN, EN LA QUE SE INCLUYÓ EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.

CIUDAD DE MÉXICO, A QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.

EL SEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE SE NOTIFICÓ LA RESOLUCIÓN ANTERIOR A LOS INTERESADOS POR MEDIO DE LISTA, LA CUAL SE PUBLICÓ EN LOS ESTRADOS Y EN EL PORTAL DE INTERNET DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN III Y 29 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE. CONSTE.

ACTUARIO

ALEJANDRO MARTÍN LÓPEZ CERVANTES

ESTA HOJA CORRESPONDE AL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.  
CONSTE.



A FEDERACIÓN  
CIA DE LA NACIÓN  
ERDOS DE LA  
SALA

**SIN TEXTO**

*C*



AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.  
P R E S E N T E.

PRIMERA SALA

A/R. 1359/2015.

OF. No. 5332.

ANEXO:

COPIA  
CERTIFICADA  
CON TRES VOTOS  
CONCURRENTES Y  
UN VOTO PARTICULAR.  
(62 fojas)

En el amparo en revisión indicado al margen, esta Primera Sala dictó resolución, cuya copia certificada con tres votos concurrentes y un voto particular le remito para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Protesto a usted mi atenta consideración:

Ciudad de México, 5 de diciembre de 2017.

LA SUBSECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA.

*[Firma manuscrita]*  
LIC. ELISA GUTIÉRREZ OLGUÍN.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

EL SECRETARIO AUXILIAR DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. PEDRO ANTONIO CAMACHO SÁNCHEZ

Rem.

LA FEDERACIÓN  
CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

2017 DIC 6 PM 12 46

SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

000000

STUDY REPORT



AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

PRESIDENTE DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
P R E S E N T E.

PRIMERA SALA

A.R. 1359/2015.

OF. No. 5331.

ANEXOS:

CUATRO COPIAS CERTIFICADAS CON TRES VOTOS CONCURRENTES Y UN VOTO PARTICULAR CADA UNA. (62 fojas cada una)

J.A. 940/2014. (140 fojas según su último folio)

A.R. 344/2014. (65 fojas según su último folio)

UN DISCO COMPACTO.

*Of. con dos expedientes en cd y cuatro copias certificadas*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

2017 DIC -6 PM 2:01

DEL PRIMER CIRCUITO

En el amparo en revisión cuyo número se anota al margen, esta Primera Sala dictó resolución que le remito en dos copias certificadas con tres votos concurrentes y un voto particular cada una para su conocimiento y del Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, así como los anexos que se señalan al mismo margen. Asimismo, se remiten dos copias certificadas, con tres votos concurrentes y un voto particular cada una, de la sentencia de mérito, a efecto de que por su conducto se haga del conocimiento de forma inmediata a las autoridades responsables Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión el contenido de ésta; y, en su momento, informe a este Alto Tribunal respecto al desahogo de dichas diligencias.

He de agradecer, se sirva ordenar el acuse de recibo detallando lo que se remite.

Protesto a usted mi atenta consideración.

Ciudad de México, 5 de diciembre de 2017.

LA SUBSECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA.

LIC. ELSA GUTIÉRREZ OLGUÍN.

EL SECRETARIO AUXILIAR DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. PEDRO ANTONIO CAMACHO SÁNCHEZ

Rem.



1)

Handwritten text, possibly a signature or date, oriented diagonally.

RECEIVED

10-18-1950

AMERICAN AIRWAYS  
INCORPORATED  
WASHINGTON, D.C.

Handwritten mark or signature at the bottom left.



AL REFERIRSE A ESTE OFICIO MENCIONE EL NÚMERO Y LA OFICINA QUE LO GIRÓ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.  
P R E S E N T E.

PRIMERA SALA

A/R. 1359/2015.

OF. No. 5333.

ANEXO:

COPIA  
CERTIFICADA  
CON TRES VOTOS  
CONCURRENTES Y  
UN VOTO PARTICULAR.  
(62 fojas)

En el amparo en revisión indicado al margen, esta Primera Sala dictó resolución, cuya copia certificada con tres votos concurrentes y un voto particular le remito para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Protesto a usted mi atenta consideración.

Ciudad de México, 5 de diciembre de 2017.

LA SUBSECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA.

*[Firma manuscrita]*  
LIC. ELSA GUTIÉRREZ OLGUÍN.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

EL SECRETARIO AUXILIAR DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. PEDRO ANTONIO CAMACHO SÁNCHEZ

Rem.



2017 DIC - 6 AM 11: 12

OFICINA DE PARTES  
RECIBIDO

CON ANEXO

*[Firma manuscrita]*

2

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25



Poder Judicial de la Federación

Poder Judicial de la Federación

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

**Acuse de envío y anexos relacionados con el folio electrónico 74329/2017 del MINTER-SCJN**

Folio electrónico: 74329/2017

Fecha de envío a la SCJN: 14/12/2017 08:50

Tipo y núm. de exp. en SCJN: AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1359/2015

---

Fecha de acuerdo de requerimiento u oficio del órgano jurisdiccional: 05/12/2017

Número de oficio: 5331

Síntesis del acuerdo u oficio: SE REMITEN COPIAS CERTIFICADAS DE SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 CON VOTO PARTICULAR, TOCA DE AMPARO EN REVISIÓN, JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEVUÉLVASE AL JUEZ DE DISTRITO EL JUICIO DE AMPARO

A.R.

329

410 MAQUEZ  
Calleo Perif. 6-2-4

**Detalle de requerimiento y en su caso documentación remitida**

Acuerdo u oficio(en su caso documentos)	Tipo de clasificación o documento remitido	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido	Documentación remitida
ACUERDO U OFICIO	ACUSE DE RECIBO	(3) ORIGINAL	SE REMITEN COPIAS CERTIFICADAS DE SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 CON VOTO PARTICULAR, TOCA DE AMPARO EN REVISIÓN, JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEVUÉLVASE AL JUEZ DE DISTRITO EL JUICIO DE AMPARO
Fecha de acuerdo u oficio:			
05/12/2017			

\*En el cómputo del número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.



IAL D  
E DE R  
V DE Z  
RUMEN

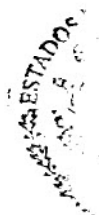
**SIN TEXTO**

**Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign**  
**Archivo Firmado: AcuseEnvio.pdf**  
**Secuencia: 1708869**

Autoridad Certificadora: Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal

Firmante	Nombre:	Laura Zarate Muñoz	Validez:	OK	Vigente
	CURP:	[REDACTED]			
Firma	# Serie:	706a6620636a66000000000000000000000558b	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	14/12/2017T14:50:31Z / 14/12/2017T08:50:31-06:00	Status:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA1/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	48 d2 e6 88 e5 22 ff e7 24 de a4 ff 68 02 7f 96 91 44 5b 9b ca d6 f4 0a d3 4e 27 7e 3d 67 7c ec c3 d9 b1 fb 97 32 2e 7f ae a3 f5 e3 b6 cd 1a 69 06 c0 8e 86 e0 e1 ee 69 46 cb 3a a8 47 a4 63 9f 92 6b ce 65 65 26 cb c2 e1 32 37 df 82 40 b0 cc ea e7 b7 ed 9d d4 9c a4 3e 5a 74 c5 f8 34 20 13 9a 26 44 f3 a8 b0 1a 44 fc 32 bb d4 5e d7 74 6b b3 09 e9 dc f5 24 b0 4e b7 3f 22 5c dc bb 15 1a c2 21 be 71 87 3f 18 94 8f 3b 87 9c 7e a4 81 d8 86 45 54 7b 94 d4 31 6e bf ba 05 44 20 ee fd b6 40 4c 62 b6 b9 82 88 24 36 0a 75 1e f6 db 02 ad f2 71 6c 2e 11 6f e4 c9 01 ef 36 43 6f 8d ba f5 4a 8f 5f 64 6c b1 13 d8 5e 95 77 44 1e d3 38 e0 77 67 d6 3b 9b 9b 1a 5a 24 9c 1c f4 11 30 23 66 2d e0 ec eb e6 ac 81 80 5c 81 11 2f 68 08 d6 e0 0b b8 df 7c a3 41 a9 82 98 8c a9 19 53 18 39 f3			
OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	14/12/2017T14:50:32Z / 14/12/2017T08:50:32-06:00			
	Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie:	706a6620636a66000000000000000000000558b			
TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	14/12/2017T14:50:31Z / 14/12/2017T08:50:31-06:00			
	Nombre del respondedor:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del respondedor:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Secuencia:	1711546			
	Datos estampillados:	468889DCACC118C3D758A542B35B291E9C0E4908			

SECRET  
MILITARY



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTA  
SECRETARIA



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN

El ocho de diciembre de dos mil diecisiete, la Secretaría da cuenta el oficio registrado en la oficialía de partes de este Tribunal con el número de folio 5860, al que se acompaña cuatro copias certificadas de la sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con tres votos concurrentes y un voto particular cada una; el toca del amparo en revisión 344/2014 del índice de este Tribunal, el juicio de amparo indirecto 940/2014 del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y un disco compacto. Conste.

En la Ciudad de México, a ocho de diciembre de dos mil diecisiete.

Vistos; téngase por recibido el oficio de cuenta, suscrito por la Subsecretaría de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se remiten cuatro copias certificadas de la sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con tres votos concurrentes y un voto particular cada una; el toca del amparo en revisión 344/2014 del índice de este Tribunal, el juicio de amparo indirecto 940/2014 del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y un disco compacto. Acútese recibo a la Superioridad vía MINTERSCJN:

En la sentencia de mérito, el Alto Tribunal determinó lo siguiente:

*"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 por 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"*

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL ELECTORAL  
MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL PRIMER CIRCUITO  
EL TERCER JUEFE DE ACUERDOS DE LA SALA



SECRET

PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE  
SECRETARIA



Lo anterior, hágase del conocimiento de las partes y, devuélvase los autos originales del juicio de amparo indirecto 940/2014 al Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México con el disco compacto y una copia certificada de la ejecutoria aludida, para los efectos a que haya lugar.

Finalmente, agréguese para que obre como corresponda, el cuaderno de antecedentes que se formó con motivo de la remisión de los autos a la Superioridad, una copia certificada de la sentencia de cuenta con los respectivos votos concurrentes y voto particular y háganse las anotaciones que correspondan.

Notifíquese; personalmente a la parte quejosa, vía MINTERSCJN a la Superioridad, y por oficio a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita y a las autoridades responsables.

Así lo proveyó y firma el Magistrado **ARTURO ITURBE RIVAS**, Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, asistido por la Secretaria de Acuerdos **Laura Zárate Muñoz**, quien autoriza



y da fe.

Two handwritten signatures in black ink.

visv\*



1 DIC. 2017

A las nueve horas del 1 DIC. 2017 se notificó por lista a las partes la resolución que antecede, con excepción de la que se ordena notificar en forma personal, por oficio o vía electrónica, conforme a Ley de Amparo. Coste.

En 1 DIC. 2017 a las cinco horas del día, se da por hecha la notificación por lista de la resolución que antecede, por no haberse presentado las partes a recibir notificaciones en tiempo oportuno con en forma personal, por oficio o vía electrónica, conforme a la Ley de Amparo habiéndose hecho la publicación por lista en los términos de ley. Doy fe.

EL C. ACTUARIO

Lic. Héctor Hernández Aguilar

**SIN TEXTO**

ESTADOS

PROSECUCION  
DEPARTAMENTO DE  
JUSTICIA DE  
PRIME

**Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada**  
**Nombre del documento firmado: ra 344.pdf**  
**Secuencia: 1708868**

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal

Firmante	<b>Nombre:</b>	Laura Zarate Muñoz	<b>Estado del certificado:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b>Serie del certificado del firmante:</b>	706a6620636a66000000000000000000000000558b	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T14:50:30Z / 14/12/2017T08:50:30-06:00	<b>Estatus de firma:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA1/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	26 9b 25 5d d8 8c 8d db 12 4f 52 2d 20 67 d7 f0 78 50 6e a4 66 53 f1 5f e2 78 fc e7 9c 25 ed 88 98 a9 b7 81 14 89 d0 3b 14 ad b4 59 0d b1 f9 1b a0 32 a9 65 4b 0e 08 68 22 09 42 3a c8 d5 64 ca 92 6e 51 1a f2 d1 d6 4a e0 a2 52 ba 1c 54 2d 87 71 02 76 ca 8b e5 03 42 3e b1 44 fa a5 f3 fa d3 0f 0c 3b fc da 76 ab 6a cf ea 7f ae 95 35 7f 34 6e 2c 87 58 84 5f 22 c1 e9 54 9a 24 4a 60 6d b9 0f c6 38 bd 24 ab 8a d3 b6 7c 76 da 48 b5 c8 2e dd fb 43 69 ed 52 02 3b 13 43 d2 95 52 8e 41 f8 61 85 13 be 4d c3 8b 26 e8 57 a4 04 e9 98 4c a0 b6 7a 1d b6 90 3f af d6 3b 3a d7 0d 9c 9b b2 a7 4c 62 db 8a fa 94 6b 00 8d b1 1f ba 43 90 d6 cf 76 3b 71 83 83 90 37 06 a2 20 8f 0d 85 6a 7a 82 d4 18 b1 63 49 13 9d 89 2c 4e 17 37 94 15 70 bd 72 bc 76 eb fe 0c f2 16 31 0b 08 c1 72 55 0e de			
Validación OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T14:50:32Z / 14/12/2017T08:50:32-06:00			
	<b>Nombre del emisor de la respuesta OCSP:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Emisor del certificado de OCSP:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	<b>Número de serie del certificado OCSP:</b>	706a6620636a66000000000000000000000000558b			
Estampa TSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T14:50:30Z / 14/12/2017T08:50:30-06:00			
	<b>Nombre del emisor de la respuesta TSP:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del certificado TSP:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Identificador de la secuencia:</b>	1711545			
	<b>Datos estampillados:</b>	75297C07DBEF15AAB90CF7C284365B124D3D4B25			

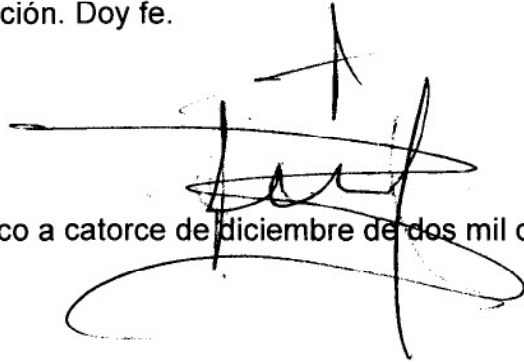
Evidencia criptográfica.

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE CERTIFICACIÓN JUDICIAL Y  
CORRESPONDENCIA**

**Licenciada Marisol Martínez Martínez**, Secretaria adscrita a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo previsto en el artículo 18, fracción III, del Acuerdo General Plenario 12/2014 -----

**CERTIFICA:** -----

Que el presente documento constante de 3 fojas es versión impresa fiel de la versión electrónica de las constancias indicadas en el acuse de envió recibidas por el **MINTERSCJN**, con el uso de la firma electrónica de los servidores públicos designados para su recepción. Doy fe.



Ciudad de México a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

PODER JUDIC  
SUPREMA JUST  
SECRETARIA  
PR



**Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**Acuse de Recibo**

**Requerimientos de diversos órganos PJJ a la SCJN**

Remitente (órgano requirente):	SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO		
Destinatario (órgano requerido):	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
Fecha de envío a la SCJN:	14/12/2017 8:50:36		
Tipo y núm de exp. en SCJN:	AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN	1359/2015	
Tipo de recepción:	CON OBSERVACIONES		
Fecha de acuerdo de requerimiento del órgano jurisdiccional:	05/12/2017		
Síntesis del acuerdo del órgano jurisdiccional:	SE REMITEN COPIAS CERTIFICADAS DE SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 CON VOTO PARTICULAR, TOCA DE AMPARO EN REVISIÓN, JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEVUÉLVASE AL JUEZ DE DISTRITO EL JUICIO DE AMPARO		



DE LA SECRETARÍA DE ACUERDOS EN EL SALA

**Detalle de requerimiento y en su caso documentación recibida**

Acuerdo (en su caso constancias)	Tipo y núm. de exp. del órgano requerido	Tipo de respuesta o de constancias remitidas	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido electrónicamente	Razonamiento sobre la documentación remitida
ACUERDO U OFICIO	AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1359/2015	ACUSE DE RECIBO	(3) ORIGINAL	DOCUMENTO LEGIBLE EN 03 PÁGINAS

**Detalle de documentos con observaciones**

Acuerdo (en su caso constancias)	Tipo de requerimiento o de constancia	Tipo de observación	Razonamiento sobre la documentación recibida
ACUERDO U OFICIO	ACUSE DE RECIBO	DOCUMENTOS REMITIDOS NO CORRESPONDEN AL EXPEDIENTE SEÑALADO	DOCUMENTO LEGIBLE EN 03 PÁGINAS

\* En el cómputo del número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

**SIN TITULO**

**PODER JUD:  
SUPREMA COR  
SECRETAR**

Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign  
 Archivo Firmado: AcuseRecepcionRequerimiento490451.pdf  
 Secuencia: 1708898

Autoridad Certificadora: AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	<b>Nombre:</b>	GERARDO ALEJANDRO GARCIA	<b>Validez:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	[REDACTED]			
Firma	<b># Serie:</b>	706a6673636a6e0000000000000000000000000f31	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T15:08:05Z / 14/12/2017T09:08:05-06:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	4f a1 86 45 ab ac b1 c8 a2 31 a1 43 23 e0 ae 5d fc 3a d8 7d 7f 3e d9 62 e0 13 70 2e 14 bc fc 23 77 77 10 b2 57 31 14 07 b4 77 3f 95 32 42 63 d3 a9 34 a0 de a0 29 fb d4 74 e9 e7 98 95 b1 7f a7 7c 01 45 04 34 30 a8 e1 bd 3a 86 9e f6 73 e7 b8 09 2e 1b 77 45 9e bb ed fd 10 e0 37 4b 22 79 99 e0 ac da 74 09 67 6e cf d2 f7 c0 0b 75 9a 28 95 9c 53 28 c1 03 dd 55 1d bb e1 59 d7 04 39 5c 33 40 e5 12 5d 89 81 ec 85 09 95 11 39 88 80 8e 54 12 51 37 e3 36 a4 08 b4 63 85 c2 a2 a5 40 36 13 4a 86 c9 b3 44 9f a0 a4 c4 a6 c0 4e 8a a3 e2 89 e4 8d 1a 33 f6 dd 3b 58 08 94 b3 9e 23 00 89 e7 12 01 2b 7b 21 47 55 77 99 15 45 35 a9 2d 4f ed 6f 71 72 5b e8 13 48 fa 39 10 ae 6b f9 6d 61 6a 19 ee 33 47 c7 f3 58 b3 f1 cb 90 e0 f7 ca c5 d9 80 46 6b 00 26 38 c1 3c 00 d7 3b a1 f5 9f 83 80			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T15:08:06Z / 14/12/2017T09:08:06-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Número de serie:</b>	706a6673636a6e0000000000000000000000000f31			
TSP DOS	<b>Fecha : (UTC / Ciudad de México)</b>	14/12/2017T15:08:05Z / 14/12/2017T09:08:05-06:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	1711575			
	<b>Datos estampillados:</b>	A147338AFEC4C31BA96391BCD7DE9DD5AA8F8F48			



DE LA FEDERACION  
 JUSTICIA DE LA NACION  
 ACUERDOS DEL  
 TRABAJO



800 275 2273  
www.fox.com

2017 DEC 14 09 11 45

FOX  
SEARCHED INDEXED

02

12/14/17 9:11 AM



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B 2

R.A. 344/2014

248

141

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.**

Constancia  
en P940/2014  
en un tomo  
y un CD

PROVEÍDO: 8 DE DICIEMBRE DE 2017.

EXPEDIENTE: R.A. 344/2014.

JUZGADO  
DECIMOPRIMERO  
DE DISTRITO  
2017 DIC 12 A 10:30

INTERPUESTO POR: [REDACTED]  
autorizado en términos amplios de artículo 12 de la Ley de Amparo por la quejosa EXPRESIÓN A19, A.C.

OF. NÚM. 14260. JUEZ DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. (SE ANEXA JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 940/2014 Y COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14261. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14262. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14263. AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO.

15/12/2017

WIKI TALK





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B 2

R.A. 344/2014

142

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.**

PROVEÍDO: 8 DE DICIEMBRE DE 2017.

EXPEDIENTE: R.A. 344/2014.

INTERPUESTO POR: [REDACTED]  
autorizado en términos amplios de artículo 12 de la Ley de Amparo por la quejosa EXPRESIÓN A19, A.C.

OF. NÚM. 14260. JUEZ DÉCIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. (SE ANEXA JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 940/2014 Y COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14261. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14262. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14263. AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
GOBIERNO DE PUERTO RICO  
SECRETARÍA DE ESTADO  
OFICINA DE ASISTENTE LEGAL  
2017 DIC 11 PM 2:02

2017 DIC 11 PM 2:02

OFICIALIA DE PARTES  
RECIBIDO

SECRET

SECRET

SECRET



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B 2

R.A. 344/2014

143

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.**

PROVEÍDO: 8 DE DICIEMBRE DE 2017.

EXPEDIENTE: R.A. 344/2014.

INTERPUESTO POR: [REDACTED]  
autorizado en términos amplios de artículo 12 de la Ley de Amparo por la quejosa EXPRESIÓN A19, A.C.

OF. NÚM. 14260. JUEZ DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
(SE ANEXA JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 940/2014 Y COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14261. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.  
(SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14262. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.  
(SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14263. AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO.

000121



2017 DIC 11 09:11:14



DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

**SIN TERCIO**



**PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE  
SECRETARIA DE  
PRIME**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.**

PROVEÍDO: 8 DE DICIEMBRE DE 2017.

EXPEDIENTE: R.A. 344/2014.

INTERPUESTO POR: [REDACTED]  
autorizado en términos amplios de artículo 12 de la Ley de Amparo por la quejosa EXPRESIÓN A19, A.C.

OF. NÚM. 14260. JUEZ DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. (SE ANEXA JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 940/2014 Y COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14261. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14262. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. (SE ANEXA COPIA CERTIFICADA DE LA SENTENCIA QUE SE INDICA)

OF. NÚM. 14263. AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ADSCRITO.

Héctor Hernández

Lic. Andrea Rebecca Flores

Agente del Ministerio Público de la Federación



A FEDERACIÓN  
DE LOS ESTADOS DE LA  
REPUBLICA



**SIN  
TEXTO**

ESTADO

PODER JUDIC  
SUPREMA COR  
SECRETAR  
PI



PROMOCIÓN  
69329-MINTER

AMPARO EN REVISIÓN  
1359/2015

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En dos de enero de dos mil dieciocho, la Subsecretaria de Acuerdos da cuenta a la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el acuse electrónico y el anexo, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia. Conste.

Ciudad de México, a dos de enero de dos mil dieciocho.

Agréguense a sus autos el acuse y el anexo, remitidos vía MINTERSCJN, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, téngase a dicho Tribunal Colegiado acusando recibo del oficio 5331 y de los anexos descritos en el mismo.

Por otra parte, del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, que se invoca como hecho notorio, se desprende que el citado Tribunal Colegiado, giró los oficios 14260, 14261, 14262 y 14263, donde notificó al Juzgado Federal de origen, a las autoridades responsables y al agente del ministerio público federal de su adscripción.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 74/2006, del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro es:



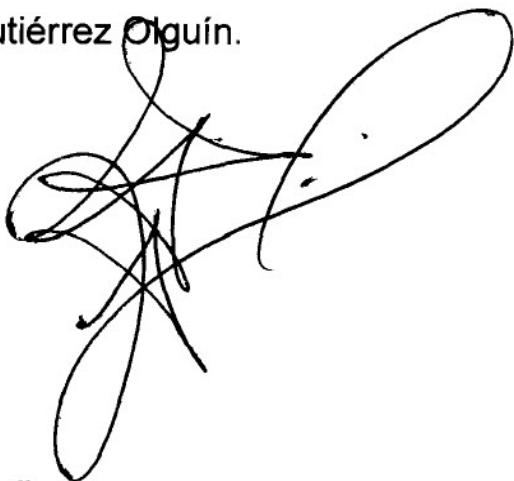
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
PRIMERA SALA

**“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.”<sup>1</sup>**

Envíense los presentes autos al Archivo Central de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese.

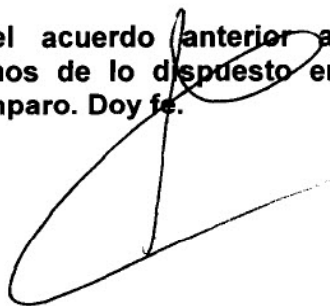
Así lo proveyó y firma la **MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**, Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la Subsecretaria de Acuerdos que autoriza y da fe, licenciada Elsa Gutiérrez Olguín.



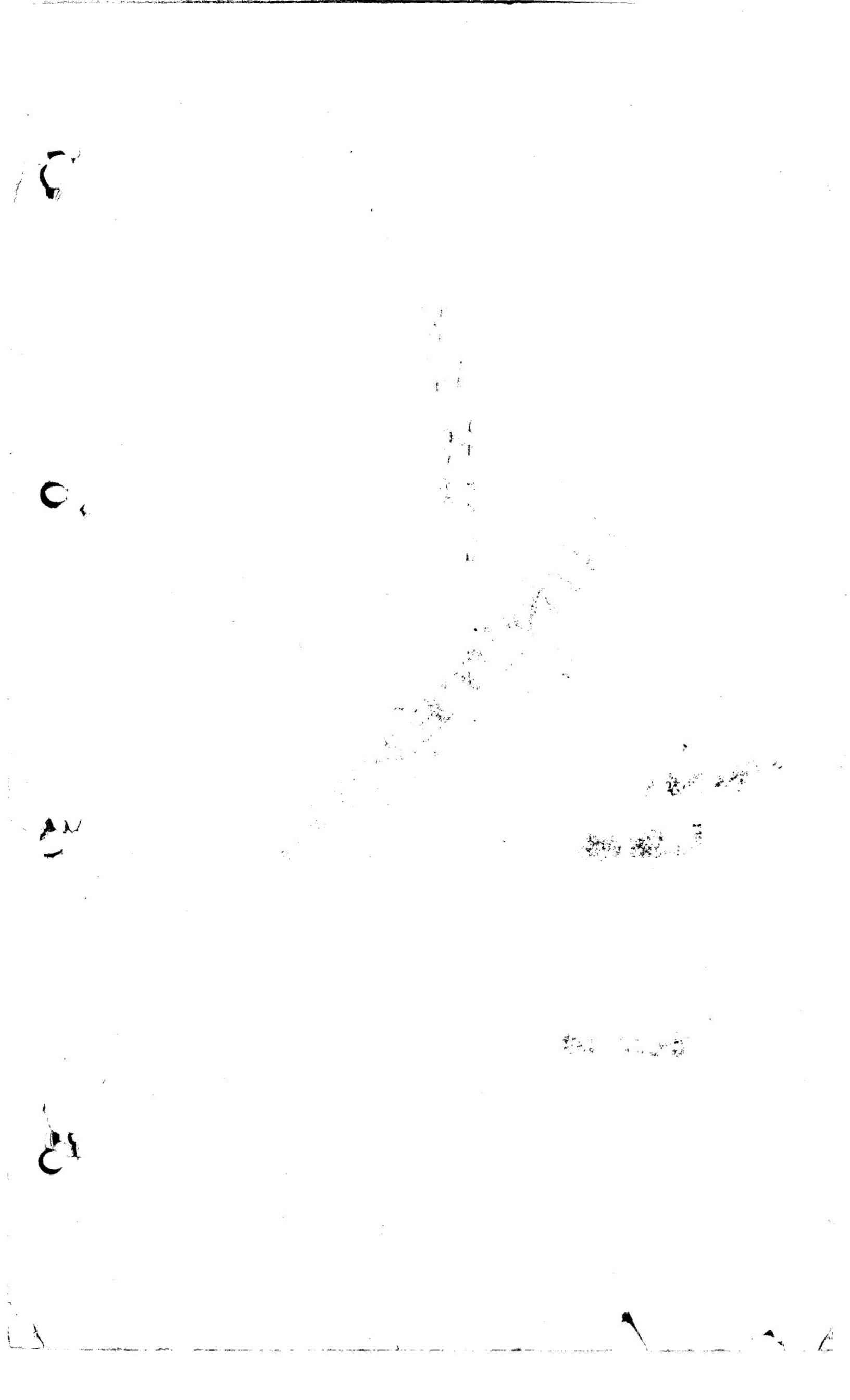
MVS/EBE  
ET

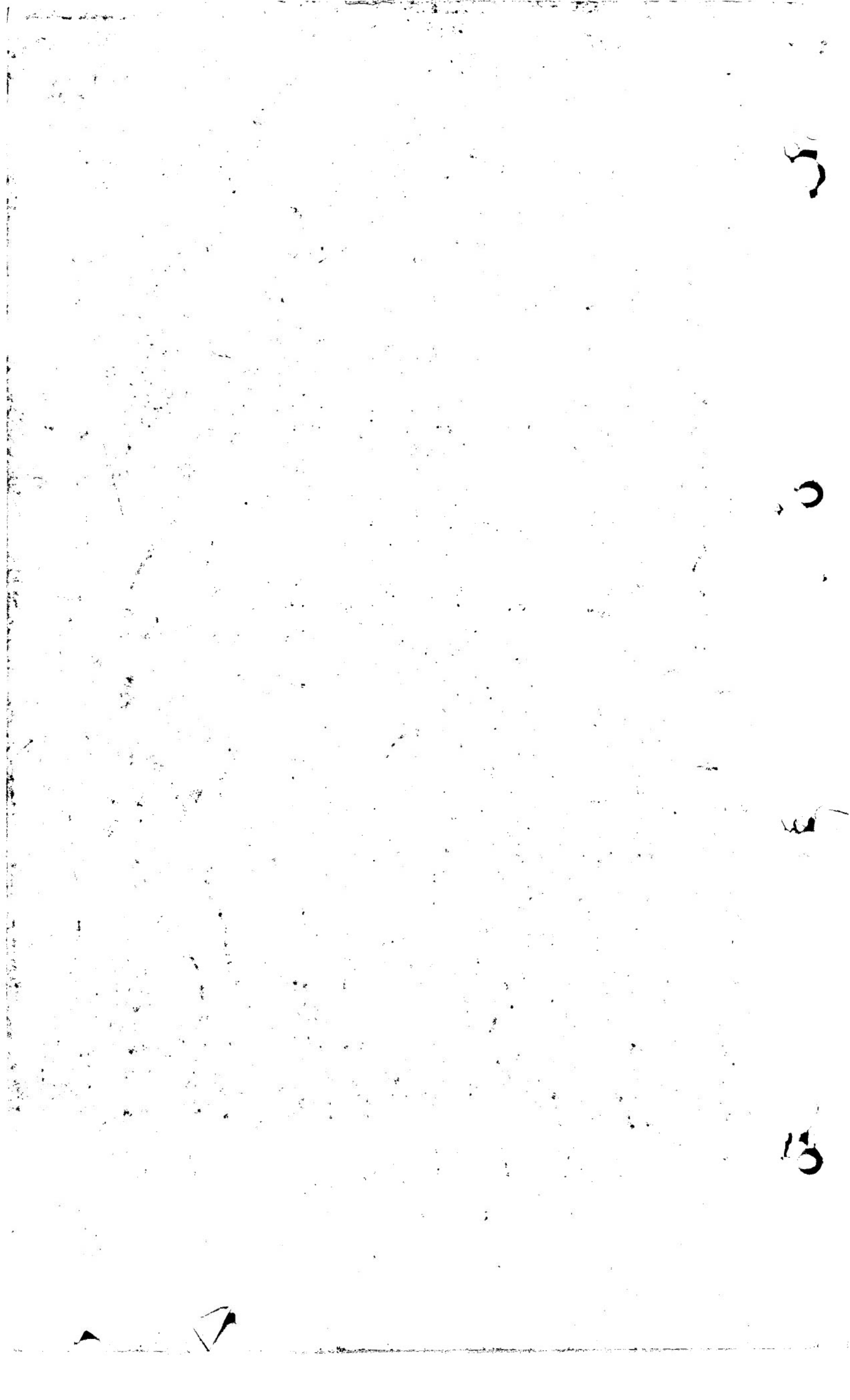
**3 ENE 2018**

se notificó el acuerdo anterior a los interesados por medio de lista, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, fracción III y 29, de la Ley de Amparo. Doy fe.



<sup>1</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 74/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2006, Tomo XXIII, página 963.





En términos de lo previsto en los artículos 106, fracción III y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 16, y 98, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 85, 86 y 87 del Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del nueve de julio de dos mil ocho, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.