

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

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

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

**Visto Bueno Ministro**

**S E N T E N C I A**

**Cotejo**

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

**R E S U L T A N D O:**

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

---

<sup>1</sup> Cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\* , fojas 108 y 109.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. El artículo tercero transitorio de dicho decreto establece expresamente lo siguiente:

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

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

### **Autoridades responsables:**

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

### **Actos reclamados:**

- (1) La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

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

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

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

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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

### CONSIDERANDO:

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

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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

que la sentencia de amparo se notificó personalmente a la quejosa el 17 de octubre de 2014,<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 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,

---

<sup>2</sup> Cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\* , foja 126.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

### II. Sentencia de amparo indirecto

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

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

### III. Recursos de revisión

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

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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

En consecuencia, en el presente asunto sólo se estudiará el acto reclamado consistente en la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el 10 de febrero de 2014.

**QUINTO. Procedencia del recurso de revisión.** De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito se apoya en dos argumentos independientes: **(1)** el juicio es improcedente porque se trata de una controversia en materia electoral al estar en juego los derechos políticos de la quejosa; y **(2)** en atención al acto reclamado, el juicio de amparo también resulta improcedente dado que lo que se impugna es una omisión legislativa, cuyo análisis se traduciría en una vulneración al principio de relatividad. En este sentido, en el recurso de revisión la quejosa combatió las dos líneas argumentativas que sustentan la decisión de sobreseer el juicio de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Esta Primera Sala estima que los agravios planteados en el recurso de revisión son **fundados** y, en consecuencia, debe considerarse que el juicio de amparo promovido por la asociación civil **Artículo 19** es procedente. Para justificar esta decisión, se sostendrá lo siguiente: **(i)** el presente caso no versa sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”; **(ii)** el juicio de amparo es procedente contra omisiones legislativas, **(iii)** sin que ello suponga una vulneración al principio de relatividad de las sentencias, **(iv)** ni que se pueda sostener que los tribunales de amparo carecen de competencia para analizar la constitucionalidad de este tipo de actos; **(v)** la quejosa cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo; y finalmente, **(vi)** no afecta la procedencia del amparo el hecho de que no se haya señalado al Presidente y al Secretario de Gobernación como autoridades responsables.

### I. La “materia electoral” en la doctrina de la Suprema Corte

Como se narró en los antecedentes, el Juez de Distrito estimó que el asunto era improcedente porque aborda un tema que pertenece a la materia electoral. Por su parte, los recurrentes alegaron que si bien el artículo transitorio constitucional cuya violación se alega se dio en el contexto de una reforma electoral, de dicho artículo no se desprende contenido electoral alguno. Esta Primera Sala considera que el agravio en cuestión es **fundado**.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 10/1998**,<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

---

<sup>3</sup> Aprobado el 25 de febrero de 1999, Pleno.

ordenamientos distintos, en los que se consideren *aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales*, a guisa de ejemplo: normas sobre distritación o redistribución; sobre creación de órganos administrativos para fines electorales; o las que regulen aspectos electorales que deban influir de una u otra manera en los procesos electorales y que no necesariamente se encuentren contenidos en la Ley o Código Electoral sustantivo” (énfasis añadido); criterio que posteriormente fue recogido en la tesis de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**”.<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 las acciones de inconstitucionalidad” y en el extremos opuesto una “*definición estricta* aplicable en el ámbito del juicio de amparo” (énfasis añadido). En esta línea, se señaló que “[e]n el ámbito particular de las *controversias constitucionales*, resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar *materia electoral “directa”* y *materia electoral “indirecta”* (énfasis añadido).

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

---

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

---

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

En decisiones posteriores, esta Suprema Corte ha seguido desarrollando el criterio anterior sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. En este sentido, al volver a abordar este tema en la sentencia que resolvió el **amparo en revisión 1043/2007**,<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>

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

---

<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.

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 Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución**, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse

---

<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.

los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y **que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.**

Como puede observarse, la porción del artículo 134 establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el *carácter institucional* que debe animar a dicha comunicación social —en contraposición al uso personal de la publicidad oficial— y los fines *informativos, educativos* o de *orientación social* que debe perseguir. En este sentido, la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que en estricto sentido esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los “proceso electorales”, sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento.

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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, si en la demanda de amparo la quejosa reclamó la inconstitucionalidad de la “omisión de expedir la ley reglamentaria” del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la constitución del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, esta Suprema Corte entiende que el contenido del acto reclamado no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito.

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

## II. La procedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas

Además de sostener que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito también adujo, como argumento para sobreseer el juicio de amparo, que cualquier concesión en contra de una omisión legislativa violaría el principio de relatividad. En este sentido, señaló que el efecto de una eventual concesión del amparo sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, lo cual supondría darle efectos generales a la ejecutoria de amparo. Por su parte, la recurrente alega que dicha interpretación del principio de relatividad es errónea y que el amparo sí procede contra omisiones legislativas. Por las razones que se exponen a continuación, esta Primera Sala estima que este agravio también es **fundado**.

### 1. Las omisiones como actos de autoridad

En primer lugar, es importante señalar que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.<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*.

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

---

<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.

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

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

En este orden de ideas, al resolver **la controversia constitucional 14/2005**,<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

---

<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.

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

Por otra parte, no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas. Existe una *laguna normativa* cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una normas preexistente del sistema jurídico.<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

---

<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 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 inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 97.

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 y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.

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

---

<sup>18</sup> Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

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

Al respecto, hay que tener en cuenta que mientras la jurisprudencia de los tribunales federales tradicionalmente no ha tenido problema en reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando el acto reclamado consiste en una omisión de autoridades administrativas o judiciales,<sup>19</sup> 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

---

<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 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)**”.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

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

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

---

<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 JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

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

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

---

<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)

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

Ahora bien, para despejar de manera definitiva la duda interpretativa antes planteada y, en consecuencia, poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de omisiones legislativas, no sólo debe constatarse que no exista alguna causal de improcedencia con un fundamento constitucional expreso —cosa que no ocurre en este caso—, sino que además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. Por esa razón, a continuación se estudian las razones por las cuales podría alegarse que esos principios hacen improcedente el amparo contra omisiones legislativas.

### **III. El principio de relatividad de las sentencias de amparo**

En primer término, esta Primera Sala estima relevante enfatizar que el diseño constitucional del juicio de amparo se modificó sustancialmente con motivo de la reforma de 10 de junio de 2011. En el tema que se analiza, como ya se explicó, antes de dicha reforma constitucional existía una posición muy consolidada en la doctrina de esta Suprema Corte en el sentido de que el juicio amparo era improcedente cuando se impugnaban omisiones legislativas. En este sentido, la causal de improcedencia en cuestión fue resultado de una construcción jurisprudencial que tenía como

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

En efecto, al resolver el **amparo en revisión 961/1997**,<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 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**

---

<sup>24</sup> Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

**OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”.**<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 utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de *reinterpretar* el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de *todos los derechos fundamentales*.

---

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, si se mantuviera una *interpretación estricta* del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su *dimensión colectiva y difusa*.

En efecto, en la sentencia del **amparo en revisión 323/2014**,<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).

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

---

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

planteamiento realizado por el quejoso implicaba que se podía beneficiar terceros ajenos al juicio con una sentencia estimatoria. Así, por ejemplo, al resolver el **amparo en revisión 566/2015**,<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 631/2012**,<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 de los cuales se ha beneficiado con la concesión del amparo a terceros

---

<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.

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 sobreseído 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 el principio de relatividad. La fracción II del artículo 107 constitucional dispone con toda claridad que “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, *limitándose a ampararlos y protegerlos*, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda”.<sup>36</sup> Lo que significa que no hay ninguna duda que el principio en cuestión sigue vigente y debe ser observado por los jueces de amparo.

---

<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”.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Con todo, esta Suprema Corte reitera que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos fundamentales de las personas. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes—supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, *indirectamente* y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional

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

### **IV. Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas**

Ahora bien, con independencia de lo anterior, aún podría sostenerse que el amparo es improcedente contra omisiones legislativas porque, aunque no se viole el principio de relatividad, los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar. De acuerdo con el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49

constitucional,<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 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>

En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una *competencia de ejercicio obligatorio*. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto

---

<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

<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.

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>

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, no es infrecuente que en nuestro texto constitucional se establezcan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias —tal como sucede en este caso—, los cuales reducen considerablemente el margen de discreción legislativa, de tal manera que en esos supuestos no resulta potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho.

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

---

<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.

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

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

En este orden de ideas, es importante señalar que en la justicia constitucional comparada existen ejemplos de acciones similares al juicio de amparo que también han sido utilizadas para controlar la constitucionalidad de omisiones legislativas. En esta línea, por ejemplo, los Tribunales Constitucionales de España<sup>42</sup> y Alemania<sup>43</sup> han dictado sentencias en las que han declarado la inconstitucionalidad de omisiones legislativas por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en sus respectivas constituciones. Asimismo, las Constituciones de 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

---

<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.

<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.

**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.

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

---

<sup>50</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2015. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<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.

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>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 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

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 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>

---

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.

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Por otra parte, en relación con el tema que se analiza, es importante recordar lo sostenido por esta Primera Sala en el **amparo en revisión 323/2014**.<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.

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

---

<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.

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere lo siguiente: **(i)** que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; **(iii)** la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; **(iv)** que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y **(v)** que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa la quejosa señala que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, tal como lo ordena el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, viola su derecho a la libertad de expresión. En este orden de ideas, la quejosa argumenta que la legislación reglamentaria omitida tiene como objeto generar herramientas para evitar que el gasto en comunicación por parte de los gobiernos deje de funcionar como una forma de censura a la libertad de expresión. De acuerdo con la quejosa, al ser una organización de la sociedad civil que se ha dedicado a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, la omisión reclamada claramente dificulta el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas legislativas necesarias para defender las causas que representa.

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

expresión en el mundo, y que actualmente cuenta con oficinas en todos los continentes y con asociaciones debidamente constituidas y registradas en países como Reino Unido, Bangladesh, Brasil, Kenia, Senegal, Túnez, Estados Unidos y México.<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, Lydia Cacho, Edwin Canché y Pedro Canché, entre otros. En esta misma línea, la asociación civil **Artículo 19** también colaboró en el litigio de los **amparos en revisión 477/2014**,<sup>60</sup> **482/2014**<sup>61</sup> y **492/2014**<sup>62</sup> resueltos por

---

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

<sup>59</sup> Cuaderno de amparo indirecto \*\*\*\*\* , fojas 108 y 109.

<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.

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 periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.

---

<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/>.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

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

Al respecto, vale la pena recordar que en sentido similar, al resolver el **amparo en revisión 323/2014**,<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 esa 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 expedir la Ley de Amparo, esta Primera Sala sostuvo que el quejoso no

---

<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.

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

---

<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.  
[...]

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

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

---

<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”.

**Artículo 134. [...]**

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de **comunicación social**, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

[...]

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

En este orden de ideas, es importante destacar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2002** y su acumulada **34/2002**,<sup>69</sup> 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

---

<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.

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,<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

---

<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.

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

## 1. La libertad de expresión en una sociedad democrática

En primer lugar, es necesario recordar que el derecho a la libertad de expresión se encuentra protegido en los artículos 6 y 7 constitucionales,<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>

---

<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.

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

En efecto, al resolver el **amparo en revisión 91/2004**,<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).

---

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 [...].

<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.

Así, en dicho precedente se explicó que “si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis aislada de rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**”.<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> 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>80</sup> Así, la posibilidad de expresar nuestras ideas, respaldar o criticar las de otros, y difundir información de todo tipo permite a las personas tomar decisiones sobre sus propias vidas y actuar en consecuencia. De esta manera, al amparo de este derecho *en principio* los individuos pueden decir cualquier cosa sin interferencia estatal. Con todo, incluso desde esta perspectiva, la autonomía no es protegida como un bien en sí mismo, ni como un medio de

---

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

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

---

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

<sup>82</sup> *Ibíd.*, 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).

manera que “la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios” (párrafos 30 y 31).

Respecto de la dimensión colectiva, el tribunal internacional sostuvo que la libertad de expresión también comporta un derecho de toda la sociedad a “recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (párrafo 30), toda vez que se trata de “un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”, que “comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias” (párrafos 30 y 31).

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

Por lo demás, es evidente que estas dimensiones de la libertad de expresión tienen una estrecha vinculación, sin que pueda afirmarse que una tenga prioridad sobre la otra. Al respecto, en la citada opinión consultiva, la Corte Interamericana aclaró que “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que

está siendo violado, sino también el derecho de todos a 'recibir' informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales" (párrafo 30). Lo que significa que una vulneración a la libertad de expresión en su vertiente individual puede suponer una trasgresión a la vertiente colectiva y viceversa.

En otros casos, la Corte Interamericana desarrolló varios aspectos de su doctrina vinculada con ambas vertientes de la libertad de expresión. En **Olmedo Bustos y otros vs. Chile**,<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 **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, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo en **Lingens vs. Austria**, que "la libertad de expresión proporciona a la opinión pública uno de los mejores medios para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos", de ahí que haya destacado que el "debate político está en el núcleo del concepto de una sociedad democrática".<sup>86</sup> En la misma línea, en la sentencia del caso **Rekvényi vs.**

---

<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.

<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.

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

Esta especial vinculación entre libertad de expresión y democracia justifica que esta Suprema Corte haya asumido la idea de que aquella guarda una *posición preferencial* en nuestro ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, en el **amparo directo 28/2010**,<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 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

---

<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.

<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.

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 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

---

<sup>90</sup> STC 107/1988 del 8 de junio de 1988.

<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

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

Por lo demás, la importancia de los medios de comunicación en una sociedad democrática ya había sido esbozada en la emblemática **Opinión Consultiva 5/85**. En esa oportunidad, la Corte Interamericana señaló que “si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, *exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos*, de manera que, en la práctica, *sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla*, lo que implica que los medios de comunicación “sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus *condiciones de funcionamiento* deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”, lo que hace indispensable que éstos recojan una serie de condiciones, tales como “la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas” (énfasis añadido, párrafo 34).

Posteriormente, en la sentencia del caso **Kimel vs Argentina**,<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

---

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

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

Más recientemente, en **Granier y otros vs Venezuela**,<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 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”.

---

<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.

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

### 3. La publicidad oficial como un mecanismo de restricción indirecta

Como se ha venido explicando, si los medios de comunicación son fundamentales para la existencia del debate plural e incluyente, una democracia deliberativa requiere de medios de comunicación profesionales e independientes que informen y den a conocer los distintos puntos de vista que existan sobre un problema de interés público, para que así los ciudadanos puedan formarse una opinión propia sobre dichos temas. Con todo, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita. En consecuencia, en la actualidad se hace más indispensable contar con recursos económicos para poder comunicar opiniones e información a través de los medios de comunicación.

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

---

<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.

que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. De esta manera, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que éstos se mantengan en operación, especialmente en épocas de crisis.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado que “los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad”, aclarando que en la región “[t]radicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios” y “[e]n general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad [...], existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso”.<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 *informes favorables* a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal (énfasis añadido)”.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

<sup>97</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 12.

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

La ausencia de la regulación en cuestión propicia un *ejercicio arbitrario* del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución. Al respecto, el artículo 7º constitucional dispone que “[n]o se puede *restringir este derecho por vías o medios indirectos*, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por *cualesquiera otros medios* y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”. En el mismo sentido, con un texto prácticamente idéntico, el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos humanos dispone que “[n]o se puede *restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos*, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por *cualesquiera otros medios* encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Así, esta Primera Sala entiende que la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno —omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para esta Suprema Corte, la ausencia de esta regulación *propicia* que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos —o simplemente se amenace con restringirlo— a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.<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)”.

---

<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.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En el caso que nos ocupa, la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un “efecto silenciador” de los medios de comunicación críticos,<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>

---

<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*.

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.<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

---

<sup>103</sup> En sentido similar, véase Fiss, *op., cit.*, pp. 80-81.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Constitución exige es, por un lado, que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y, por otro lado, que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.

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

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

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

---

<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

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

en este caso concreto esta Primera Sala concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.

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

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

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C.** en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

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

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

---

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

**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

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

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

**PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA:**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**P O N E N T E:**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA:**

**LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA**

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

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

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.**

En sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de cuatro votos, revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa **CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL**. En dicha sesión me manifesté en contra de las consideraciones del proyecto y, por ello, también me aparté del sentido propuesto, motivo por el cual en este voto expreso las razones de mi disenso.

En el proyecto se propuso revocar la sentencia recurrida y declarar procedente el amparo, al señalar que la Ley de Amparo permite impugnar actos y omisiones en contra del poder legislativo y desvirtuar las diversas causales de improcedencia que se plantearon; sin embargo, desde mi perspectiva, en el caso no se logra desvirtuar la causal de improcedencia que se invocó respecto al interés legítimo con el que acude la parte quejosa, por lo que ello era suficiente para sobreseer en el juicio de amparo.

Cabe recordar que en el caso se plantea como acto reclamado la omisión absoluta por parte del poder legislativo federal —señalado como autoridad responsable— en virtud de que no ha ejercido su competencia para emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, a lo cual se encontraba obligado, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

ejercicio de la LXII Legislatura, de conformidad con el artículo tercero transitorio constitucional del decreto publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto conoció el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, bajo el número de expediente 940/2014 y, seguidos los trámites de ley, sobreseyó en el juicio de amparo, al considerar que se actualizaban dos causales de improcedencia, en virtud de que se impugnaba un acto de naturaleza electoral, aunado a que la procedencia del juicio resultaría contraria al principio de relatividad.

Inconforme con dicha resolución la parte quejosa combate dichas causales. El proyecto propone el estudio de los agravios, los considera fundados y desvirtúa las distintas causales para establecer que el amparo es procedente.

Al realizar el estudio de procedencia, el proyecto afirma que la asociación civil quejosa cuenta con legitimación para acudir al juicio de amparo, en virtud de que el acto reclamado afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, consistente en estar en posibilidad de cumplir el objeto social para el que dicha asociación fue constituida. Los argumentos referidos se apoyan en diversos precedentes como el amparo en revisión 323/2011, resuelto el once de marzo de dos mil quince, bajo mi ponencia; así como el amparo en revisión 566/2015, resuelto en sesión de quince de febrero de dos mil diecisiete.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

No obstante lo anterior, desde mi perspectiva, en el caso no se cumplen los diversos requisitos que se han establecido para considerar que una persona jurídica como la parte quejosa, puedan acudir al juicio de amparo.

Es importante recordar que Constitución ordena el cumplimiento de diversos requisitos para poder ejercer la acción de amparo, por lo que previo a estudiar los planteamientos del fondo del asunto, es decir, si la omisión reclamada afecta la libertad de expresión o transgrede el artículo 134 constitucional, resulta indispensable analizar que existan las condiciones procesales para estimar procedente el juicio, como lo es el interés legítimo.

En ese aspecto, en la contradicción de tesis 111/2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, esto es, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

Añadió el precedente que el interés legítimo es una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero no se trata de un interés genérico de la sociedad (como ocurre con el interés simple), por lo que una de las características esenciales para configurar dicho interés, consistía en que la concesión del amparo, se tradujera en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, en un efecto positivo

en su esfera jurídica, como resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Elemento que debe analizarse junto con el interés propio que debe tener la parte quejosa, el cual debe ser distinto de cualquier otro gobernado.

Dichos argumentos dieron origen al siguiente criterio jurisprudencial P./J. 50/2014 (10a.), cuyos datos de identificación, rubro y texto señalan:

*“Época: Décima Época*

*Registro: 2007921*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I*

*Materia(s): Común*

*Tesis: P./J. 50/2014 (10a.)*

*Página: 60*

**“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada

*expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, 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, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que 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; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, 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*

*diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.”.*

*Contradicción de tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.”.*

Con estos elementos, desde la Constitución y su interpretación por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se puntualiza que el amparo tiene la posibilidad de remediar las afectaciones a la Constitución y a los derechos humanos que se resientan en una esfera jurídica determinada, por lo que las violaciones o transgresiones a la Constitución que no produzcan esa afectación específica deberán ser combatidas en distintos mecanismos de control constitucional.

De esa forma, desde mi perspectiva, en la especie no se cumplen con esas exigencias impuestas por la Constitución, la Ley de Amparo y el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al interés legítimo con el que debe acudir al amparo.

La primera obliga a que la persona con interés se encuentre en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad; sin embargo, desde mi punto de vista, la

parte quejosa no demuestra la condición diferenciada que existe frente al resto de la sociedad, ni la afectación diferenciada que justifique acudir al juicio de amparo a reclamar la omisión de emitir la ley.

Lo anterior, pues si bien se trata de una asociación civil que tiene por objeto social llevar a cabo ciertos actos en protección, garantía y defensa de la libertad de expresión, lo cierto es que no permite advertir su condición diferenciada frente al interés que tiene toda persona y ciudadano para defender dicho derecho.

La libertad de expresión es un derecho humano que tiene una doble dimensión, tanto individual como colectiva, el cual constituye un elemento esencial en la estructura del Estado constitucional de derecho. En razón de ello, la construcción democrática, a partir de la transparencia, acceso a la información y debido ejercicio de los recursos, como elementos de la libertad de expresión, no permiten identificar por sí mismos, condiciones individuales que justifiquen el acceso al amparo, de ahí que para determinar el acceso al juicio resulte necesario no sólo analizar la estructura del derecho sino la afectación que ocasiona.

Así, el hecho de que exista una persona jurídica con un objeto social que permita acudir a la asociación en defensa de la libertad de expresión, no permite considerar la existencia de un interés cualificado para acudir al amparo, en los términos resueltos por la contradicción de tesis 111/2013, en tanto que la protección y garantía de la libertad de expresión es un tema que interesa a toda la sociedad.

De la misma forma, la omisión que se reclama no afecta o vulnera específicamente la esfera jurídica de la parte quejosa, sino la

situación de todas las personas y ciudadanos interesados en el debido ejercicio de los recursos, como lo mandata el artículo 134 constitucional; es por ello que dicho elemento de afectación tampoco permite concluir una situación diferenciada del resto de la ciudadanía para acceder al juicio de amparo.

Una segunda exigencia para acreditar interés legítimo tiene que ver con los efectos de la concesión del amparo, en cuanto a que debe generar un beneficio jurídico actual en la esfera jurídica de la parte quejosa; sin embargo, desde mi perspectiva, tampoco se cumple, en virtud de que el beneficio de la concesión no se actualizaría en la esfera de la parte quejosa, sino para toda la sociedad.

En efecto, como se precisó, el proyecto realiza un análisis del perjuicio que ocasiona el acto reclamado, pero no se puntualizan ni identifican las consecuencias diferenciadas que se generarían en la esfera de la parte agraviada, a partir de la concesión del amparo, según lo exige la Constitución, la ley y el criterio del Pleno; puesto que para determinar si existe un interés cualificado, es necesario estudiar si el amparo podría generar un efecto positivo en dicha esfera.

En ese aspecto, en el amparo se reclama una omisión por parte de las autoridades responsables, por lo que en atención a lo establecido en el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, los efectos de la concesión se traducen en obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija, por lo que en el caso, el cumplimiento del amparo es ordenar la emisión de una ley.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En razón de ello, el amparo debe vincular al poder legislativo a emitir la ley, por lo que dichos actos no inciden de manera actual en la esfera de la parte quejosa, ni acarrear un beneficio específico, sino por el contrario, con la emisión de la ley, dadas sus características de generalidad y abstracción, el posible beneficio se reportaría a todos los sujetos y no a la parte quejosa; motivo por el cual, desde la perspectiva y condiciones del juicio de amparo que han sido enunciadas, no puede considerarse que la asociación acude con un interés cualificado, actual y real.

No pasa inadvertido, que el proyecto se fundamenta —entre otros precedentes— en el amparo en revisión 323/2014 resuelto bajo mi ponencia, en el que se determinó que una persona jurídica tiene interés legítimo cuando acude en defensa del derecho a la educación y de su objeto social se desprende dicha defensa; sin embargo, me parece que en el presente asunto dichas condiciones no se cumplen.

En el precedente se precisó que la naturaleza y estructura del derecho a la educación, justificaban e incluso obligaban a la sociedad a intervenir en defensa del derecho a la educación, por lo que las omisiones que se reclamaban trascendían a la esfera jurídica de la parte quejosa, esto es, que para determinar la condición diferenciada era necesario analizar tres elementos, el derecho cuestionado, la afectación reclamada y la trascendencia a la esfera jurídica de la parte quejosa. Dichas condiciones se desprenden de los siguientes criterios:

*“Época: Décima Época*

*Registro: 2009195*

*Instancia: Primera Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.)

Página: 442

**INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.** De conformidad con lo que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, la cual no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la 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, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento; de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse. Así, tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega. Por tanto, cuando una persona jurídica alega la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procede sobreseer en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que es necesario analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica

*de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.*

*Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.*

*Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60.*

*Esta tesis se publicó el viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”.*

*“Época: Décima Época*

*Registro: 2009185*

*Instancia: Primera Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I*

*Materia(s): Constitucional, Común*

*Tesis: 1a. CLXXII/2015 (10a.)*

*Página: 426*

**DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA EXISTENCIA DEL AGRAVIO DIFERENCIADO EN UNA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LOS CIUDADANOS, SE ACREDITA CON LA TRASCENDENCIA DE LA AFECTACIÓN A SU ESFERA JURÍDICA CONFORME A LA NATURALEZA DEL DERECHO CUESTIONADO.** *Atento a la naturaleza del derecho a la educación, existe un agravio diferenciado en una asociación civil respecto del resto de los integrantes de la sociedad, cuando su objeto social consiste en la protección de ese derecho, al no tratarse de una defensa abstracta de él, sino de una defensa específica relacionada*

*estrechamente con el objeto para el cual fue constituida, por lo que obstruir su acceso al juicio de amparo, a su vez impediría que la asociación cumpliera con uno de los fines para los que fue creada. Ahora, si bien es cierto que el interés de cualquier ciudadano y el de una asociación pudieran coincidir en algún punto, ya que ambos tendrían un interés simple para verificar que las autoridades cumplan con sus obligaciones, también lo es que el agravio diferenciado se actualiza en virtud de la naturaleza del derecho a la educación y la protección del objeto social de la asociación; aunado a ello, el hecho de permitir a una persona jurídica, vinculada específicamente a la efectividad del derecho a la educación, cuestionar los actos de las autoridades en el juicio de amparo, implica el cumplimiento de lo impuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a no obstaculizar el acceso al ejercicio del derecho. Además, una eventual concesión de la protección federal generaría un beneficio específico a dicha asociación, pues podría ejercer libremente su objeto social, con la finalidad de investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación; de ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, pues además de defender el derecho a la educación acude en defensa de su esfera jurídica, al considerar que los actos de las autoridades impiden el cumplimiento de su objeto social.*

*Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.*

*Esta tesis se publicó el viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”.*

En ese sentido, el objeto social de la asociación civil no puede considerarse el único elemento para valorar la existencia del interés legítimo, por lo que en el caso era necesario analizar la libertad de

## **AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

expresión, la omisión legislativa reclamada y la trascendencia de dicha afectación en la esfera específica del derecho cuestionado, para concluir si existía ese interés cualificado que se exige en la Constitución.

Por esas razones, no se comparte el sentido del proyecto que determina procedente el amparo y entra al estudio de fondo, en tanto que la persona jurídica no cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo; ello, con independencia del análisis que se realice respecto a las restantes causales de improcedencia y de la constitucionalidad del acto reclamado, pues al no acreditarse el interés legítimo se actualiza una causal de improcedencia en el juicio, que impide el estudio de los restantes razonamientos.

**MINISTRO**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA:**

**LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GÁTICA.**

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

### **RASD**

Esta hoja forma parte del Voto Particular formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el Amparo en Revisión **1359/2015. CONSTE.**

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.**

**I. Antecedentes**

1. El quince de noviembre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 1359/2015, en el cual se analizó la sentencia del Juez de Distrito en la que sobreseyó en el juicio por considerar que el amparo no es procedente contra controversias en materia electoral ni contra omisiones legislativas.
2. En la ejecutoria se determinó revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa contra la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, 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 Político-Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Los efectos de la concesión del amparo consistieron en que el Congreso de la Unión cumpliera con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, procediera a emitir una ley que regulara 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.

3. Al respecto, si bien comparto el sentido de esa decisión, disiento de algunas consideraciones expuestas para la solución del problema planteado, por los motivos que enseguida expongo.

## **II. Razones de disenso**

4. Si bien voté a favor de que se revocara la sentencia recurrida y se concediera la protección constitucional a la quejosa contra la omisión legislativa reclamada; me parece que en relación al tema del interés legítimo que fue analizado en la sentencia, debieron considerarse algunas cuestiones.
5. En principio, debe recordarse que con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, la cual entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once, en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal se incorporó el concepto de interés legítimo que puede hacer valer la parte quejosa.
6. Esta Primera Sala ha reconocido que la noción del interés legítimo abrió el abanico de posibilidades para acudir al juicio de amparo, pues ya no es necesario que la parte quejosa acredite una afectación directa, o la necesidad de probar un daño individualizado para que se pueda beneficiar mediante la concesión del amparo.
7. De esta manera, el constituyente permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o, si se quiere, mantuvo la prohibición de que tan solo con este tipo de interés pueda acudirse al juicio de amparo.

8. Al resolver el amparo en revisión 366/2012, esta Primera Sala definió el interés legítimo como aquél interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso.
9. 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, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole.<sup>106</sup>
10. Así, las condiciones particulares del interés legítimo son las siguientes:
  - a) Es un interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante;
  - b) El interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo;

---

<sup>106</sup> Dicho criterio se encuentra sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro y texto: **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.** La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Criterio visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 690, Décima Época, Registro: 2012364).

c) La parte agraviada debe alegar una violación a los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica; y

d) Se traduce en un beneficio jurídico si se le llegara conceder el amparo a la parte quejosa.

11. Por su parte, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, 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, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.<sup>107</sup>

12. En ese contexto, estimo que en el caso la persona moral quejosa acreditó tener un interés legítimo para acudir al juicio de amparo y reclamar la omisión legislativa; sin embargo, en la sentencia debió desarrollarse y acreditarse el daño calificado y actual generado con motivo de dicho acto en su calidad de tercera a la omisión.

13. En efecto, en la ejecutoria se estableció que la parte quejosa acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de

---

<sup>107</sup> Lo anterior se ilustra en la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro siguiente: **INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**. Tesis visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 60, Materia Común, Décima Época, Registro 2007921.

expresión, al tiempo que la omisión reclamada afectaba su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión de la legislación omitida la reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, que es el de estar en posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que dicha asociación fue constituida.

14. No obstante, considero que esos argumentos no demuestran una afectación actual y calificada derivada de la omisión legislativa, sino un daño conjetural e hipotético, en virtud de que la afectación descrita es una consecuencia que deriva de las normas actualmente aplicables en materia de gasto oficial y no así de la omisión reclamada.
15. Ciertamente el acto reclamado omisivo es una de las razones de la afectación pero no es la causa directa. Para acreditarse la afectación actual debían medirse los efectos en su aplicación y constatar sus consecuencias en las condiciones de crítica a la forma en que se ejerce el poder público. De ahí que el interés legítimo debió justificarse en razón de la afectación que la omisión generaba en los contenidos actuales de la comunicación social.
16. En mi opinión, se tuvo que considerar en la sentencia, que la quejosa era una tercera a la omisión legislativa reclamada, pues al versar la ley reglamentaria relativa sobre gasto público en propaganda oficial del Estado, la promovente del amparo no afirmó ser un sujeto a regularse con dicha ley.
17. Por tal motivo, la afectación cualificada de la quejosa respecto al resto de la población, encontraba su razón en la falta de reglamentación de los principios materiales de los contenidos de la comunicación social,

de los cuales la recurrente podía alegar ubicarse en una especial situación por sus actividades y objeto social.

18. En efecto, podía constatarse que existía, en perjuicio de la quejosa, una afectación inminente a los principios materiales del artículo 134 de la Constitución Federal; esto en cuanto dicho precepto establece que la comunicación social del Estado debe ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social; y de conformidad con el artículo tercero transitorio, el gasto debe ser conforme a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
19. Asimismo, me parece que la persona moral quejosa guarda una posición especial frente al ordenamiento, pues además de ser un potencial integrante del auditorio de los medios de comunicación, su objeto social la habilitaba para promover y realizar acciones en favor de las condiciones del ejercicio de la libertad de expresión, lo cual incluye que los medios de comunicación emitan contenidos de conformidad con los principios constitucionales, aspecto que no sucede con la omisión legislativa.
20. En consecuencia, aunque comparto el sentido de la decisión, disiento de algunos argumentos empleados para la solución del problema planteado, a los que he hecho referencia.

**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

---

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA  
LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA**

**VMRM/RMMG**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015, RESUELTO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.**

**Antecedentes del asunto.** En la sesión pública del quince de noviembre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión citado, en el que analizó la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas absolutas, en competencias de ejercicio obligatorio. En concreto, en contra de la omisión del Congreso de la Unión de cumplir con el deber de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, impuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero del dos mil catorce.

**Resolución de la mayoría.** La mayoría estimó, en lo que a este voto concierne, que el juicio de amparo sí es procedente en contra de omisiones legislativas absolutas, en competencias de ejercicio obligatorio, porque el principio de relatividad debe reinterpretarse a la luz de las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de dos mil once, en el sentido de que lo que prohíbe ese principio es conceder el amparo a personas distintas del quejoso, con independencia de que los efectos sean, eventualmente, *erga omnes*.

**Razones de la disidencia.** Coincido con la mayoría en el sentido de este asunto y en gran parte de sus consideraciones, pero disiento de la interpretación del principio de relatividad que se propone, por las razones que expondré a continuación.

En el proyecto, se afirma que debido a las recientes e importantes reformas sobre el juicio de amparo, es necesario reinterpretar el principio de relatividad, y que este principio debe entenderse como la exigencia de que el juez de amparo se limite a conceder el amparo al quejoso, con independencia de si beneficia, eventualmente, a otras personas.

Yo no comparto esta forma de reinterpretar ese principio rector del juicio de amparo, porque existe una distinta que estimo más adecuada, ya que, además de ser congruente con la finalidad del juicio de amparo de proteger derechos fundamentales e intereses legítimos de las personas y garantizar la supremacía de la Constitución sobre los poderes constituidos, es más congruente con la función del principio de relatividad.

Como punto de partida, debe quedar claro que el principio de relatividad de las sentencias es un principio rector del juicio de amparo, prácticamente desde su nacimiento a mediados del siglo XIX, y sigue vigente en nuestro sistema jurídico. Su fundamento

constitucional es el artículo 107, fracción II, que dispone lo siguiente:

*“Art. 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:*

*[...]*

*(REFORMADA, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2011)*

***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.*

*Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días*

*naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*

*Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.*

*En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.*

*Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.*

*En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su*

*beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta; [...]*”

Es por ello, que cualquier reinterpretación de este principio no debe privarlo de contenido, pues ello implicaría, *de facto*, ignorar una norma constitucional central en el diseño de nuestro juicio de amparo, y los jueces, como el resto de los poderes, están sometidos al imperio de la Constitución.

El principio de relatividad ha sido considerado por la mayoría de los juristas, como inherente al juicio de amparo, esto es, como una de sus señas de identidad. Desde hace muchos años, ha habido una tendencia fuerte y predominante en nuestro país a sacralizar el juicio de amparo, considerado como una de las más “nobles” instituciones jurídicas que se hayan concebido jamás.

Esa tendencia, desgraciadamente, ha ocasionado -por lo menos- dos consecuencias indeseables. La primera, el aislamiento de la doctrina nacional respecto de la evolución que el derecho procesal constitucional ha tenido en el resto de países de nuestro entorno cultural. La segunda, el anquilosamiento del juicio de

amparo y su distanciamiento de las funciones que idealmente debe cumplir.

La situación ha llegado al extremo de que se considere que el juicio de amparo es un fin en sí mismo, que debe ser preservado de la crítica y de cualquier intento de modificación.

En mi opinión, esta situación es insostenible, por múltiples razones, de la cuales destacaré dos. El juicio de amparo, no debe perderse de vista, no es sino un mecanismo de garantía jurisdiccional de los derechos humanos<sup>108</sup>, esto es, se trata de un *instrumento* cuya finalidad es la tutela de esos derechos, de los intereses legítimos de las personas, y de la supremacía constitucional. Y dado este carácter instrumental, el juicio de amparo es valioso si -y sólo en la medida en que- sirva a ese objetivo. Dicho en otros términos, el juicio de amparo no tiene valor en sí mismo, sino sólo en la medida en que sea una herramienta útil y eficaz para lograr la protección de los derechos humanos y la supremacía constitucional. Por lo tanto, el juicio de amparo debe ser interpretado y transformado para servir a esa finalidad.

---

<sup>108</sup> Cuando hablo de derechos humanos, aludo al mismo concepto al que tradicionalmente se ha aludido con otras denominaciones, como garantías o derechos individuales, derechos fundamentales, etcétera. Es decir, a los bienes o valores que son la razón para desplegar garantías jurídicas y son el objeto de la protección tanto de las normas jurídicas que reconocen estos derechos, como de los mecanismos institucionales para hacerlas efectivas, como los procesos judiciales, entre otros.

Pero además, la apertura a la crítica racional y a la transformación de cualquier creencia y/o institución, es un presupuesto filosófico esencial de la filosofía que concibió a los derechos humanos. Nada hay más contrario a ésta que el dogmatismo y el inmovilismo. Por ello, el juicio de amparo, como cualquier otra institución social, y especialmente en la medida en que se trata de una herramienta para proteger derechos humanos, de ninguna manera puede estar cerrado a la crítica racional o ser inmune a la transformación, si está justificada.

En este sentido, la transformación del juicio de amparo, incluso de los que han sido considerados sus principios fundamentales, es totalmente congruente con su naturaleza instrumental, de herramienta de garantía, y con los presupuestos filosóficos de los derechos humanos que debe tutelar, por lo que no debe extrañar, en absoluto, que esta Suprema Corte reinterprete el principio de relatividad, si hay razones jurídicas de peso que lo justifiquen.

Y en mi opinión, es indudable que hay razones constitucionales de gran calado para reinterpretar el principio de relatividad, consistentes, fundamentalmente, en darle un alcance congruente con las recientes transformaciones de nuestra cultura y sistema jurídicos, como el deber de todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos, y el de interpretar las normas relativas de manera más favorable a éstos.

Así es, en el año dos mil once hubo en nuestro país reformas muy importantes al juicio de amparo y a los derechos humanos. Estas reformas, como es ampliamente sabido, estuvieron inspiradas en la necesidad de garantizar efectivamente el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, y en la de poner al día el juicio de amparo para que pueda cumplir eficazmente su función tutelar. Entre otros aspectos, se modificó el principio de relatividad, al introducirse, por mencionar un sólo ejemplo, la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Pues bien, lo que sostengo en este voto es lo siguiente. A luz de esas transformaciones de nuestra cultura y sistema jurídicos, es necesario reinterpretar el principio de relatividad para darle un alcance congruente con los valores y principios constitucionales involucrados. En consecuencia, sostengo que el alcance del principio de relatividad no incluye el caso de omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, es decir, casos, como el presente, en que la Constitución impone al legislador ordinario el deber de legislar sobre determinada materia y en determinado plazo, y éste omite absolutamente cumplir con su deber.

Para justificar esta postura, partiré del hecho siguiente. No existe, y es necesario ser muy enfático en esto, ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo, norma alguna que, expresamente, establezca la improcedencia del juicio de amparo en contra de

omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, por violar el principio de relatividad.

Esta conclusión, la improcedencia, no es en todo caso el resultado de la voluntad política del Constituyente plasmada en las leyes o en la Constitución, sino el fruto de una decisión interpretativa. Por lo tanto, el problema que debemos plantearnos, como intérpretes últimos en la estructura judicial de nuestro país, es si existen razones de peso para concluir que el principio de relatividad de las sentencias de amparo impide que se reclamen ese tipo de omisiones legislativas.

Y a mi juicio, la respuesta es que no, porque no hay argumentos que avalen esa interpretación, ni los relacionados con su origen histórico o su evolución normativa, ni los relacionados con la intención del legislador, ni los atinentes con la persecución de alguna finalidad valiosa tutelada constitucionalmente.

En definitiva, sostengo que no hay razón jurídica alguna que avale esa interpretación, porque la procedencia del juicio de amparo en esos casos no entra en conflicto con ninguno de los objetivos que el Constituyente pretendía lograr con la introducción del principio de relatividad, y es plenamente consistente con la evolución del principio de relatividad y con las recientes reformas constitucionales sobre derechos humanos y juicio de amparo.

Pero no sólo eso, en muchas ocasiones la procedencia del juicio en estos casos es *necesaria* para lograr los mismos objetivos perseguidos por el principio de relatividad, ya que, a menudo, este tipo de omisiones violan derechos fundamentales de las personas y ponen en entredicho la supremacía de la Constitución frente a los poderes constituidos.

Así, dado que extender la aplicación del principio de relatividad a un supuesto que no está previsto, *expresamente*, por el legislador, tiene como efectos restringir injustificadamente el acceso a la justicia y dejar de tutelar los derechos humanos y la supremacía constitucional, no parece haber razones de peso que avalen la opción por la improcedencia del juicio de amparo, para reclamar omisiones legislativas absolutas, en competencias de ejercicio obligatorio.

Por último, no me parece ocioso enfatizar, primero, que la reinterpretación que propongo del principio de relatividad se basa en razones estrictamente jurídicas y constitucionales, y segundo, que esta interpretación se constriñe, exclusivamente, a casos como el presente: cuando existe una norma constitucional que impone al legislativo ordinario, *expresamente*, el deber de emitir una determinada legislación, y éste no la emite en el plazo previsto, es decir, cuando existe una omisión absoluta en competencias de ejercicio obligatorio. Pero, el principio de relatividad seguiría operando en la medida en que sea compatible

con las demás exigencias constitucionales del juicio de amparo, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

Por lo tanto, la interpretación que propongo no tiene como efecto vaciar el contenido del principio de relatividad, sino darle el alcance justificado desde el punto de vista constitucional, es decir, el principio de relatividad seguirá cumpliendo una función relevante en nuestro juicio de amparo, aunque no sea aplicable al caso que se analiza, como lo es cuando el acto reclamado lo constituyan omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.

Por lo que, en mi opinión, la interpretación que expondré pretende dar continuidad y desarrollo al juicio de amparo, reinterpretándolo de la mejor manera posible, a la luz de las recientes reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, y no abolir uno de sus principios fundamentales.

Hechas estas observaciones preliminares, es momento de entrar en materia, pero antes, quiero señalar que esta Sala no está impedida para reinterpretar el principio de relatividad, a pesar de la existencia de precedentes del Pleno de esta Suprema Corte<sup>109</sup>,

---

<sup>109</sup> Conforme al artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia originaria para conocer de leyes federales es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia que se delegó a las Salas en el punto tercero del Acuerdo General 5/2013, del Pleno del Máximo Tribunal. No obstante, el punto décimo quinto de ese acuerdo establece que cuando las Sala conozcan de asuntos de competencia originaria del

en el sentido de que es improcedente el juicio de amparo en contra de la omisión del legislador de expedir una ley, precisamente, por vulnerar el principio de relatividad<sup>110</sup>.

La razón, es que todos esos precedentes se emitieron antes de las importantes reformas constitucionales al juicio de amparo de dos mil once a las que se ha hecho referencia (el más reciente data de 2006<sup>111</sup>), y esas reformas modificaron algunos de sus

---

Pleno, como en este caso, deben seguir los precedentes del Pleno exactamente aplicables, con independencia de la votación obtenida en ellos.

<sup>110</sup> Ver, entre otros, el siguiente: 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. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.

(Época: Novena Época Registro: 197222 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Diciembre de 1997 Materia(s): Común Tesis: P. CLXVIII/97 Página: 180).

<sup>111</sup> Ver: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE OMITA REGULARLAS, Y ELLO IMPIDA A UN CIUDADANO CONTENDER EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De los artículos 41, 94, 99 y 105, fracción II, de la norma suprema, en relación con el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de normas de carácter electoral que sean omisas en regular las candidaturas independientes y, por ende, impidan a un ciudadano contender en la elección de Presidente de la República, aun cuando los derechos políticos formen parte de los derechos fundamentales del hombre y sin que ello implique la inimpugnabilidad de aquéllas, toda vez que el sistema de justicia constitucional en materia electoral permite controvertir, por un lado, las leyes electorales exclusivamente a través de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro lado, los actos y/o resoluciones en esa materia ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxime que las actuaciones legislativas de carácter omisivo no son reclamables a través del proceso de amparo, ya que el principio de relatividad impide el dictado de una sentencia vinculatoria con efectos generales.

aspectos fundamentales, incluido el alcance del principio de relatividad, por lo que éste debe ser reinterpretado a la luz de la nueva regulación constitucional.

Pues bien, en mi opinión, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado en el sentido de que su alcance no incluye los casos en que se reclamen omisiones legislativas, cuando la propia Constitución establece para el legislador el deber de ejercer la competencia legislativa en determinada materia y plazo y éste omite, absolutamente, ejercerla, como es el caso. Lo anterior, por las razones siguientes.

Este principio tiene su origen, en nuestra historia constitucional, en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuya redacción era la siguiente:

*Art. 25. Los tribunales de la Federacion ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; **limitándose dichos tribunales á***

---

(Época: Novena Época Registro: 173607 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. LXI/2006 Página: 102)

***impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare. (sic)***

Respecto de su origen, es importante destacar estos aspectos<sup>112</sup>:

El diseño original del juicio de amparo, y específicamente del principio de relatividad, *no contemplaba a las omisiones como actos reclamables*, sino sólo a las leyes y a los actos de autoridad. De allí la redacción del artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que establecía la prohibición de emitir una declaratoria *general* sobre la inconstitucionalidad *de la ley o del acto* reclamado.

La admisión de omisiones como actos reclamables a través del juicio de amparo, se produjo años después por vía jurisprudencial, a partir de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1879, en la que revocó el sobreseimiento decretado por un juez de distrito en un amparo promovido en contra de omisiones de autoridades administrativas. A partir de ese momento, ha sido pacífica la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones de autoridades administrativas y judiciales.

---

<sup>112</sup> Las referencias históricas se toman de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, ed. Porrúa; y de Alfonso Noriega, *Lecciones de Amparo*, sexta edición, ed. Porrúa.

Del proceso constituyente del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que estableció el principio de relatividad a mediados del siglo XIX con la fisonomía normativa que ha pervivido en sus rasgos fundamentales hasta nuestros días, se advierte que ello obedeció -entre otras- a las siguientes circunstancias:

La influencia que la obra de Alexis de Tocqueville, sobre el sistema de control de constitucionalidad norteamericano, ejerció en los constituyentes mexicanos, y notablemente, en Mariano Otero. Como es sabido, respecto del sistema norteamericano de control constitucional, que no preveía la posibilidad de que el juez emitiera una declaratoria general de inconstitucionalidad de la ley, sino sólo su *inaplicación* al caso concreto en el caso de estimarla inconstitucional, Tocqueville afirmaba que: “...*la ley así censurada está destruida: su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin*”<sup>113</sup>

Las circunstancias políticas convulsas de ese momento de nuestra historia, que amenazaban la estabilidad y viabilidad de los poderes constituidos y del país mismo, así como la preocupación del Constituyente de no debilitar la eficacia de los poderes legislativo y ejecutivo, para hacer frente a la encrucijada.

---

<sup>113</sup> Citado en Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, ed. Porrúa, p. 110.

Y la intención del legislador constitucional de introducir este principio, no sólo por ser congruente con la defensa de los derechos *individuales*, como eran concebidos por la filosofía liberal ilustrada<sup>114</sup>, sino también, y sobre todo, según el propio Otero y otros constituyentes, para evitar la abolición general de la ley y las fricciones “y pugnas violentas” que derivaran de ésta, entre el Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, así como no exponer a la ley a las agresiones diarias de los partidos, confiriendo al Poder Judicial el derecho de censurar la ley, sólo “a obscuras” y en casos particulares.

En resumen, podríamos decir que la intención del constituyente al introducir el principio de relatividad, claramente, fue la de lograr tres objetivos: defender los derechos *individuales* de origen liberal, y a la vez, evitar que una declaratoria general de inconstitucionalidad de las leyes emitidas por el Poder Legislativo privara de eficacia a su acción, poniendo en riesgo su estabilidad y viabilidad; así como prevenir un conflicto institucional entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, pues se pensaba que una declaratoria general de inconstitucionalidad de la ley afectaría a la división de poderes e implicaría una injerencia de la Judicatura en las atribuciones de los demás poderes.

Pues bien, si se toman en cuenta el origen del principio de relatividad de las sentencias de amparo en nuestra historia

---

<sup>114</sup> Es decir, los derechos a los que suele aludirse como “de primera generación”.

constitucional, así como la intención del Constituyente y los objetivos que perseguía al formularlo por primera vez, y se tiene en consideración, además, que no hay razones adicionales que permitan adscribir a ese principio un sentido o un alcance distinto al que originalmente se le atribuyó; entonces puede sostenerse, razonablemente, que el principio de relatividad de las sentencias *no es aplicable* al caso de las omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.

Ese principio, simplemente, aludía a la prohibición de que los jueces emitieran una declaración general de inconstitucionalidad de la ley, esto es, con efectos derogatorios o abrogatorios, prohibición que, evidentemente, no se viola en el caso de omisiones legislativas con las características precisadas. Esta concepción del principio de relatividad, por cierto, pervive en la actual regulación del juicio de amparo, ya que el artículo 78 de la ley reglamentaria establece que cuando se reclamen normas generales, los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad consistirán en la inaplicación de éstas al quejoso, esto es, los efectos de la relatividad operan sólo cuando se reclamen leyes (no la omisión de expedirlas) y se limitan a proscribir las declaratorias generales con efectos derogatorios o abrogatorios, *erga omnes*, mientras que el artículo 77, fracción II, de la misma ley, prevé que cuando se reclamen omisiones, el efecto será obligar a la autoridad *responsable* a cumplir con lo que exija el derecho, sin excluir de estos efectos a las omisiones provenientes de autoridades legislativas.

En este sentido, además de que las omisiones no fueron contempladas originalmente como reclamables a través del juicio de amparo, ninguna de las razones que tuvo el Constituyente para consagrar el principio de relatividad se ve comprometida si se concede el amparo para que el legislador ordinario cumpla con una norma constitucional que le obliga a ejercer su competencia legislativa.

Por lo que hace a la protección de los derechos fundamentales, tanto de los liberales -la libertad de expresión, en el caso- como de los sociales reconocidos actualmente en nuestro sistema jurídico<sup>115</sup>, la procedencia del amparo en contra de ese tipo de omisiones legislativas no sólo no es incompatible con su protección, sino que, en buena medida, es un medio *necesario* para lograrla. En efecto, la protección de todos los derechos humanos requiere -entre otras cosas- de garantías normativas, es decir, de la emisión de legislación secundaria. Exigencia que se intensifica, si se tiene en cuenta que algunos de esos derechos tienen dimensiones que trascienden el ámbito subjetivo e individual, porque son condiciones necesarias para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo,

---

<sup>115</sup> Se hace esta distinción entre “tipos” de derechos con fines explicativos, pero me parece importante subrayar que tanto unos como otros son derechos humanos que no se diferencian en aspecto substancial alguno, es decir, ambas clases protegen bienes básicos derivados de los principios de autonomía, dignidad e igualdad. La distinción, en el uso que se hace de ella en este voto, pretende simplemente indicar que esos tipos de derechos fueron reconocidos por el sistema jurídico en momentos históricos diversos.

como el derecho a la libertad de expresión o el derecho a la educación.

En el caso, por ejemplo, es claro que la omisión del legislador de cumplir con el deber que le impone la norma constitucional, se traduce en una violación indirecta al derecho a la libertad de expresión, pues ante la falta de regulación, las decisiones de contratación de propaganda gubernamental pueden ser usadas como un mecanismo de censura indirecta, en contra de los medios críticos con el gobierno que realiza la contratación.

Tampoco se viola el principio de relatividad al conceder el amparo en contra de este tipo de omisiones legislativas, porque los efectos del amparo no implican “abolir” ley alguna ni privar de eficacia general a la acción del legislador, y en esta medida, se respeta el objetivo principal que motivó la consagración de este principio. Pero no sólo no se viola ese principio en este caso, sino, justamente, se logra dotar de eficacia a la acción del Constituyente, es decir, hacer eficaces las normas de la propia Constitución, la Ley Suprema, frente a la omisión del legislador ordinario, autoridad que está sometida, como todas las demás, al imperio de la Constitución. En este sentido, lejos de violarse el contenido del principio de relatividad, al concederse el amparo en contra de este tipo de omisiones legislativas, se da plenitud a una de las finalidades del juicio de amparo: preservar la supremacía y

eficacia de las normas constitucionales frente a la actividad irregular de los poderes constituidos.

Y, finalmente, la procedencia del amparo en estos casos no viola, en ningún sentido, el principio de división de poderes, si se tienen en cuenta estas premisas: todos los poderes constituidos están sometidos a la Constitución, incluido, por supuesto, el legislador ordinario. A éste le corresponde legislar *conforme* a la Constitución, y al Judicial, hacer cumplir la Norma Suprema frente al actuar irregular de cualquiera de los poderes constituidos, incluido el legislador ordinario<sup>116</sup>. Entonces, si es la propia Constitución la que obliga al Poder Legislativo a ejercer su competencia en determinado caso, éste no tiene discreción ni libertad alguna para omitir cumplir con su deber. Y la función del Poder Judicial en estos casos es, precisamente, preservar la supremacía de la Constitución frente a la actuación irregular del legislador ordinario cuando omite absolutamente acatar esa norma constitucional. Sin que esto implique, por lo demás, que el Poder Judicial pueda substituir la facultad del Legislativo para determinar el contenido de la ley que está obligado a expedir.

En este sentido, se insiste, no se produce un conflicto entre las funciones del Poder Legislativo y las del Poder Judicial, pues es la Constitución misma (el Constituyente) la que impone a aquel el

---

<sup>116</sup> Lo que no debe sorprender, pues sucede cotidianamente cuando el Poder Judicial declara la inconstitucionalidad de normas generales emitidas por el Legislativo.

deber de legislar, y el Poder Judicial se limita a hacer cumplir la Constitución en este aspecto, que es el núcleo de su función en un Estado constitucional de derecho, sin que interfiera, ni un ápice, con la potestad legislativa, pues respecto de la emisión de la norma omitida el legislador no tiene discreción en estos casos, y respecto del contenido de la legislación que debe emitir, conserva su discrecionalidad, por lo que la sentencia de amparo debe ceñirse a obligar al legislador a acatar la norma constitucional, sin imponer lineamientos en cuanto al contenido de la regulación que está obligado a emitir.

Este examen del principio de relatividad a la luz de la intención del Constituyente originario y de su génesis y evolución histórica, permite sostener que ese principio no tiene el alcance de justificar la improcedencia del juicio de amparo, cuando se reclaman omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, pues los efectos que eventualmente se impriman a una concesión de amparo, no sólo no son incompatibles con los objetivos que motivaron su consagración como un principio rector del juicio de amparo, sino que en buena medida, contribuyen a concretarlos.

Pero además, esta conclusión, a mi juicio, se robustece si el principio de relatividad se reinterpreta a la luz de la evolución del juicio de amparo, porque es congruente con las reformas del 2011. En este año, se realizaron cambios importantes al juicio de

amparo que revelan, por una parte, que el Constituyente no tuvo la intención de excluir de control ese tipo de omisiones, y sí en cambio la de reducir el alcance que tradicionalmente se había concedido al principio de relatividad, para hacerlo compatible con otras exigencias constitucionales.

En efecto, el Constituyente previó la procedencia del amparo, por primera vez, en contra de *omisiones* de autoridades que violen derechos humanos. Es claro que antes de esta reforma, al menos desde el último cuarto del siglo diecinueve, era pacífica la procedencia del amparo en contra de omisiones de autoridades administrativas y judiciales, por lo que no había necesidad de explicitar esta cuestión. En este sentido, debe entenderse que la intención del legislador al incluir la procedencia en contra de omisiones, era incluir -al menos- las omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, máxime que no previó expresamente que el amparo fuera improcedente en contra de éstas, pudiéndolo hacer.

Lo anterior se robustece si se tiene en consideración que en la exposición de motivos de la iniciativa de estas reformas, al respecto, se dijo lo siguiente:

*“...En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la*

Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, **implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas**, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica **que deben contar con garantías adecuadas para su protección**.

De ahí que en la presente iniciativa se hayan adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos.

Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, **sino también por omisiones en que ésta incurra, las que,**

**dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.**”

En mi opinión, esta cita revela que la intención del Constituyente al introducir la procedencia del juicio de amparo, expresamente, en contra de *omisiones, era la de incluir a las omisiones legislativas*, pues como allí se dijo en relación con los derechos sociales, una de las formas más comunes de violación de estos derechos humanos radica en concebirlos como normas programáticas y, por ende, en que el Estado *omite desplegar las garantías necesarias para implementar estos derechos*, y la primera garantía que es necesario disponer para tutelar cualquier derecho humano, es precisamente la emisión de *legislación secundaria* que provea las herramientas necesarias para su protección.

Pero además, en las reformas al juicio de amparo se advierte la intención de atemperar el rigor del principio de relatividad, para hacerlo compatible con otras exigencias constitucionales, como la propia supremacía de la Constitución, la igualdad de las personas o la posibilidad de tutelar eficazmente intereses colectivos y/o difusos.

Esta intención se plasmó claramente en la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que consiste en un mecanismo, podríamos decir, “dialógico”, que permite que el Poder Judicial notifique al Legislativo que ha declarado la inconstitucionalidad de alguna norma en dos ocasiones consecutivas, con efectos relativos, para que sea el propio legislador, y no los jueces, quien enmiende el problema de constitucionalidad legislativamente, con efectos *erga omnes*, dentro de cierto plazo, cumplido el cual, si no está superado el problema y el Poder Judicial ha integrado jurisprudencia, por una votación calificada de los Ministros de la Suprema Corte, puede emitirse una declaratoria general de inconstitucionalidad con efectos derogatorios o abrogatorios, *erga omnes*, para preservar la regularidad constitucional del sistema jurídico.

Este mecanismo, claramente, es una solución intermedia, para conservar por una parte ciertos efectos del principio de relatividad, *pero limitados*, y por otra, cumplir con esos importantes objetivos constitucionales del juicio de amparo.

En efecto, la introducción de esa figura revela que el Constituyente pretendió hacer compatible el principio de relatividad con el cumplimiento de otros objetivos constitucionales, como la supremacía constitucional o la igualdad de las personas en la tutela de sus derechos fundamentales, lo que, por lo demás, se muestra en la restricción de la procedencia de la declaratoria

general de inconstitucionalidad en el caso de normas tributarias, pues es evidente que, en ese caso, el legislador pretendió evitar que una declaratoria general privara al Estado de los recursos económicos necesarios para mantener el funcionamiento de las garantías institucionales de los derechos humanos (escuelas, hospitales, tribunales, policía, etcétera).

Otro dato que debe ser tomado en cuenta, es que el Constituyente, en las reformas de dos mil once, no expresó la necesidad de tutelar mediante el principio de relatividad, algún otro objetivo constitucional distinto de los que tradicionalmente le habían sido atribuidos, ni se advierte cuál podría ser éste, de manera que la interpretación de este principio, de acuerdo con la propia Constitución, debe procurar limitar su alcance, dado que tiene efectos restrictivos sobre el acceso a la tutela jurisdiccional en materia de protección de los derechos humanos y la supremacía constitucional.

Como ha quedado claro, la procedencia del juicio de amparo en estos casos no sólo no entra en conflicto con los objetivos constitucionales que originalmente justificaron la consagración del principio de relatividad, sino que en muchos casos, la procedencia es un medio necesario para lograrlos, como en el caso de la protección de los derechos humanos, de la supremacía constitucional y, notablemente, en el de dotar de eficacia a las

normas jurídicas puestas por el legislador, en el caso, las puestas por el Constituyente, violadas por el legislador ordinario.

Pero además, esta interpretación es plenamente congruente con los objetivos de las reformas constitucionales del 2011, sobre derechos humanos y amparo, por las razones mencionadas, esto es, esta interpretación permite obtener los objetivos constitucionales valiosos del juicio de amparo, como son la protección de los derechos humanos, la supremacía constitucional y la eficacia de las normas constitucionales, sin menoscabar objetivo constitucional alguno, pues, ¿qué objetivo valioso se protegería mediante la improcedencia del juicio de amparo en contra de este tipo de omisiones legislativas?

Así, dado que extender la aplicación del principio de relatividad a un supuesto que no está previsto, *expresamente*, por el legislador, tiene como efectos restringir injustificadamente el acceso a la justicia y dejar de tutelar los derechos humanos y la supremacía constitucional, no parece haber razones de peso que avalen la opción por la improcedencia del juicio de amparo, para reclamar omisiones legislativas absolutas, en competencias de ejercicio obligatorio.

Por todo lo anterior, comparto el sentido del proyecto, mas no las consideraciones precisadas.

**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

**ATENTAMENTE**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**V O T O   C O N C U R R E N T E**

**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015, RESUELTO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.**

Comparto la decisión aprobada en la sesión de hoy por los integrantes de la Primera Sala, en el sentido de revocar el sobreseimiento combatido, pues considero que la correcta interpretación de las disposiciones constitucionales vigentes exigen de esta Suprema Corte reconocer la procedencia del juicio de amparo contra una omisión legislativa absoluta — si es cierto que el juicio de amparo está llamado a ser un medio de control constitucional integral por el cual se garantice un entendimiento jurídico de la totalidad de la Constitución— y, por otra parte, en el fondo, considero fundado el argumento de la parte quejosa, en el sentido de que el legislador federal ha incurrido en un desacato de su obligación constitucional de emitir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional.

De ahí que comparto la conclusión según la cual la respuesta correcta en este caso era el otorgamiento del amparo a la parte quejosa. Sin embargo, en este voto concurrente considero necesario exponer las razones por las que me separo del tratamiento de la ejecutoria sobre el tema de interés legítimo. Aunque comparto la conclusión sobre la acreditación del referido presupuesto procesal considero que ello se debe sustentar en una estructura argumentativa distinta. Finalmente, aunque coincida con los efectos fijados en la concesión de la protección constitucional, estimo necesario precisar más detalladamente su alcance desde ahora, máxime que la presente ejecutoria es la primera en su tipo en la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

**A. Sobre el interés legítimo.**

En efecto, en el caso concurrido en que la parte quejosa tiene interés legítimo. Para demostrar lo anterior resultaba necesario que, conforme a precedentes, ésta demostrara en su calidad de tercero la omisión legislativa —toda vez que ella no era destinataria de la ley que debía emitirse en cumplimiento del mandato legislativo— que resentía un daño calificado y actual.

En otras palabras, esta Sala debía evaluar si se colmaba el referido presupuesto procesal a la luz de la metodología contenida en la tesis CLXXXII/2015, de esta Primera Sala, de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.”, en la cual se determinó “[a]l momento de analizar si la parte quejosa acredita contar con interés legítimo para impugnar una norma, el juez de amparo debe precisar en primer lugar la ubicación jurídica desde la que se le combate: como destinatario o como tercero. Ello se logra mediante el análisis del ámbito personal de validez de la norma y de la posición del quejoso frente a ésta. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que mediante la introducción constitucional del concepto de interés legítimo, las personas pueden acudir a cuestionar la validez de normas desde la ubicación de terceros al contenido o relación jurídica por ella contemplada.” El estándar para acreditar lo anterior, en términos de la referida tesis, “es el requisito de que la afectación colateral alegada debe presentar una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta. En otras palabras, debe tratarse de una afectación palpable y discernible objetivamente del análisis de la ley, al grado de ser calificable como una verdadera creación de la obra del legislador.”

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Sin embargo, en la ejecutoria no se hace explícito si se utiliza dicha metodología y se determina que este extremo se debe tener por actualizado a partir del objeto social y de las actividades de la quejosa, ya que de ello se demuestra que ésta tiene *“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”* (foja 38). Siguiendo con esta premisa se afirma que la ausencia de una ley reglamentaria genera la falta de certeza sobre las condiciones de gasto en la propaganda de comunicación social de los tres niveles de gobierno, por lo que es probable que dicho gasto se ejerza por los gobiernos para propiciar o promocionar la voz de ciertos medios de comunicación, esto es, de aquellos más condescendientes con el poder público, y correlativamente se produzca el silenciamiento de aquellos medios más críticos de las acciones de gobierno, produciendo un daño a la libertad de expresión, esto es, a la calidad de deliberación pública que tutela la dimensión colectiva de dicho derecho.

En mi opinión, a través de lo anterior no se demuestra una afectación actual y cualificada, en grado suficiente para tener por demostrado el interés legítimo, sino, en todo caso, un daño conjetural e hipotético que no alcanza para activar los poderes de revisión judicial de los jueces de amparo<sup>117</sup>, ya que la afectación descrita —la posibilidad de silenciar a los medios de comunicación críticos no comprándoles espacios de propaganda oficial y la posibilidad de beneficiar a aquellos que resulten ser condescendientes con el poder público— es una consecuencia que deriva no de la omisión referida, sino de las normas actualmente aplicables en materia de gasto de propaganda oficial —contenidas en otras fuentes jurídicas no impugnadas en el presente caso—.

---

<sup>117</sup> Tesis aislada CLXXXII/2015 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015) de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.”

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Tan es un daño hipotético o conjetural que incluso obligando al Congreso a emitir una ley, en los términos del artículo 134 constitucional, posiblemente no se lograría restituir al quejoso en el goce del derecho humano a la libertad de expresión, pues ello dependerá del eventual contenido de la ley y de su implementación.

En otras palabras, de ser cierto que la afectación que actualiza el interés legítimo en el presente caso es aquel que se materializa en un daño a libertad de expresión —la calidad del debate público por la forma en que actualmente se ejerce el gasto público en propagando oficial— entonces debe reconocerse que ello encuentra su causa en las reglas o criterios utilizados actualmente para ejercer el gasto en dicho rubro, más no en la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión. Dicha omisión es una de las razones de la afectación, pero no es la causa directa y ello debe ser insuficiente para revocar el sobreseimiento impugnado.

Incluso pudiera concebirse hipotéticamente el supuesto de que las reglas actuales de gasto público contengan criterios que permitan un destino de recursos en propaganda oficial conforme a un criterio ideal de imparcialidad en términos de distribución entre el universo total de los medios de comunicación. En ese caso, una concesión del amparo para que el legislador emita una ley que regule tal cuestión podría afectar la calidad del debate simplemente porque se sustituirían criterios ideales para la libertad de expresión.

Por tanto, en mi opinión, el interés legítimo no se puede hacer descansar en la eventual afectación que se generaría por la distribución de recursos en la compra de propaganda oficial para la calidad del debate democrático —protegido por la libertad de expresión. Por el contrario, la afectación que actualiza el interés legítimo en el presente caso es aquella que se genera por la omisión del legislador en materializar los principios materiales previstos en el artículo 134 constitucional. Me explico.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En primer lugar, considero que debe precisarse que la parte quejosa debe identificarse como un tercero a la omisión legislativa impugnada, pues al versar sobre gasto público en propaganda oficial del Estado, el promovente no afirma ser un sujeto a regularse con la eventual ley reglamentaria, ya que no se dedica a la venta de espacios de propaganda, sino que acude como un eventual espectador o destinatario de la comunicación social del estado.

Ahora bien, como tercero a la omisión legislativa, el quejoso debe acreditar una afectación cualificada respecto al resto de la población, pues de lo contrario sólo sería portador de un interés simple.<sup>118</sup> Sin embargo, dicha afectación se encuentran en la falta de reglamentación de los principios materiales de los contenidos de la comunicación social que debe desarrollar los poderes públicos, de los cuales el quejoso puede alegar ubicarse en una especial situación por sus actividades y objeto social.

En efecto, el artículo 134 establece contenidos precisos que la ley reglamentaria debe satisfacer, en términos del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional respectiva; así, el transitorio determina que la respectiva ley reglamentaria debe garantizar *“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.”* Por su parte, el artículo 134 prevé que la comunicación social *“deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.”*

Al respecto, estimo relevante la consideración de algunos precedentes. En primer lugar, el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 163/2007 estableció el criterio según el cual los principios del artículo 134 constitucional no sólo son principios de política

---

<sup>118</sup> Cobra aplicación la tesis CLXXXIV/2015 de la Primera Sala, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL”

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

pública, sino verdaderos criterios de validez de los actos y normas jurídicas.<sup>119</sup> Siguiendo este precedente, al resolverse por esta Sala el amparo en revisión 192/2014, se estableció que dichos principios pueden invocarse en amparo no sólo cuando se impugnen las reglas de contratación pública, sino respecto a todas aquellas reglas que las tomen como base, como es el derecho administrativo sancionador.<sup>120</sup>

En mi opinión, en el caso puede la quejosa puede afirmar que existe una afectación inminente a los principios materiales del artículo 134, específicamente los relativos a que la comunicación social del Estado debe ser “institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social” y de acuerdo al tercero transitorio, una afectación al mandato de que el gasto respectivo debe ser conforme los criterios de “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez”.

Esta conclusión supone que el quejoso puede reclamar al Congreso de la Unión su omisión en tutelar que los contenidos de la comunicación social del Estado se ajuste a los principios constitucionales. Sin embargo, ¿se puede reclamar al Estado que los medios de comunicación operados bajo una concesión no transmitan contenidos ajustados a los principios constitucionales? En este punto debe traerse a colación un tercer precedente, a saber, el amparo en revisión 578/2015, resuelto por esta Sala en sesión de catorce de junio de dos mil diecisiete, en el cual se determinó que el legislador tiene competencia para regular el contenido de los mensajes emitidos por los medios de comunicación, y que dichas leyes deben respetar mandatos constitucionales, sobre todo, cuando tengan

---

<sup>119</sup> Tesis de jurisprudencia 106/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1211 del Tomo XXXII (noviembre de 2010) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.”

<sup>120</sup> Ver tesis aislada CCXL/2015 de esta Primera Sala, de rubro “RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, SE EXTIENDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.

impacto en la calidad de la deliberación pública. Así, se destacó que los artículos 6°, 7° y 28 de la Constitución establecen ciertos principios educativos o culturales a los cuales la población tiene derecho cuando se ubica como consumidor de los contenidos de los medios de comunicación. Es un tipo de afectación análogo al referido que el quejoso puede afirmar resentir como tercero a la omisión legislativa reclamada.

Así, siguiendo este último precedente citado, es claro que la propaganda del Estado debe cumplir con los principios materiales referidos en el artículo 134 constitucional y sus transitorios y que la omisión en la emisión de una ley reglamentaria sí genera la consecuencia de que no se tengan parámetros al respecto, lo que de manera inminente —y no conjetural— genera una afectación en todo el auditorio, pues no cuenta con una comunicación social “institucional”, al no existir una ley aplicable a los tres niveles de gobierno, ni ésta garantizado que esa comunicación social tenga fines informativos, educativos o de orientación social”. En otras palabras, no obstante que los criterios de distribución de recursos para la compra de propaganda oficial se ajusten a criterios ideales de imparcialidad, lo relevante es que el Estado no tiene parámetros legales concretos para ajustarse a un determinado umbral de calidad en términos de los contenidos de su propaganda oficial. Puede repartir recursos de manera equitativa, pero aún así, la población no es destinataria de una comunicación social a la altura de las exigencias constitucionales, pues no hay forma de controlar si los mensajes que recibe diariamente son institucional, informativa, educativa o con una orientación social.

Finalmente, la quejosa guarda una posición especial frente al ordenamiento jurídico, con lo cual se debe tener por perfeccionado el presupuesto del interés legítimo, pues además de ser un potencial integrante del auditorio de los medios de comunicación, su objeto social lo habilita para promover y realizar acciones en favor de las condiciones del ejercicio de la libertad de expresión, lo cual incluye la legitimidad de su reclamo que los medios de comunicación emitan contenidos de conformidad

con los principios constitucionales, lo cual no sucede con la omisión legislativa, pues cualquier propaganda oficial que mande el Estado deberá ser transmitido sin la posibilidad de que la población pueda reprochar la calidad de los mismos, ya que, se insiste, no existe una ley que reglamente los umbrales de exigencia mínima de los principios constitucionales.

Este razonamiento se diferencia del desarrollado en la ejecutoria en un aspecto esencial. Para la mayoría de los integrantes de esta Sala la afectación cualificada del quejoso se comprueba por una consecuencia mediata, a saber, la falta de una ley podría generar una distribución parcial de los recursos destinados a la compra de propaganda oficial; en cambio, el tratamiento que propongo hace descansar la afectación jurídicamente relevante en una consecuencia inmediata de la omisión legislativa: la afectación a los principios del 134, pues para que la comunicación social del Estado sea institucional y tenga fines educativos o de comunicación social, es necesaria una ley que determine los umbrales de exigencia constitucional mínimos contra los cuales podamos contratar la calidad de los mensajes del Estado. Para determinar que algunos medios de comunicación están siendo silenciados en el debate público no sólo es necesario verificar una omisión legislativa, ni siquiera es suficiente analizar los criterios de ejercicio de gasto público, sino que es indispensable constatar sus efectos empíricos en la calidad del debate público, lo cual no es posible medir en este caso. Sin embargo, ello no es necesario, la omisión legislativa genera una afectación de comprobación inmediata que hace innecesario confiar en las predicciones de la ejecutoria aprobada en la sesión de hoy.

**B. Sobre los efectos.**

Por otro lado, como lo había anticipado, aunque coincido con el considerando relativo a los efectos de la concesión de la protección constitucional, estimo necesario precisar su alcance desde ahora.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

En mi opinión, la presente ejecutoria no puede interpretarse en el sentido de vincular al legislador a acreditar en la etapa de ejecución de sentencia un resultado absoluto —que no se puede garantizar si es que el proceso deliberativo-democrático se ha de llevar en condiciones ideales—, a saber que para el 30 de abril de 2018 se encuentre emitida la referida legislación. En su demanda de amparo, la parte quejosa argumenta que el efecto de una eventual concesión de amparo debería ser obligar al Congreso a iniciar el proceso legislativo, afirmando que su pretensión es que no se paralice. Desde mi perspectiva, los efectos de la sentencia deben basarse en esta premisa.

Es necesario considerar que el artículo 72 de la Constitución regula el proceso legislativo y establece un proceso complejo con diversas etapas, varias de las cuales pueden desahogarse de tal manera que éste no continúe de manera expedita (veto) generando que se regrese a su discusión. Ello, pues el valor del proceso legislativo es que se realice a través de mecanismos de pesos y contrapesos para una mejor deliberación democrática. Incluso, en dicho precepto se prevén diversos supuestos en que la Constitución prohíbe que el tema se discuta en ese mismo periodo, siendo el caso más claro la fracción G, que establece “[t]odo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.” Misma consecuencia se prevé para el caso en que no se logre superar el veto del Ejecutivo.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

## AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

De esta forma, considero que esta Sala pudo ser más nítida en que la fijación de un plazo fatal para el cumplimiento de la sentencia es exigible *prima facie*, pues lo relevante es obligar al Congreso a proseguir el procedimiento legislativo de inmediato, garantizando la tramitación de las diversas etapas del artículo 72 constitucional, sin embargo, llegado el plazo determinado en la sentencia el Congreso puede acreditar que dicho plazo no es posible satisfacerlo por una causa justificada. Lo que importa es que

---

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; **pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.**

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. **Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.**

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (SIC).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

**AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

la ley reglamentaria que se emita en cumplimiento de esta sentencia y colme la omisión legislativa satisfaga los estándares de calidad democrática previstos en el artículo 72 de la Constitución.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**LICENCIADA MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA.**

DGS