

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7768/2017  
QUEJOSO Y RECURRENTE: COLEGIO  
TECNOLÓGICO DE MÉXICO, SOCIEDAD CIVIL**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIO: HÉCTOR G. PINEDA SALAS**

Visto Bueno  
Señora Ministra.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día...

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”<sup>1</sup>

[...]

**1.1 Análisis de la constitucionalidad de los artículos 3, fracción II y 12, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal.**

[...]

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J.53/2014 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

En primer lugar, cabe referir que el derecho a la libertad de expresión, contenido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido materia de análisis por esta Suprema Corte de Justicia en diversos precedentes, donde se ha sostenido esencialmente que comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual) como el derecho a buscar, recibir y difundir ideas de toda índole (dimensión social o colectiva)<sup>2</sup>.

Así, en principio, se ha considerado que están constitucionalmente protegidas todas las formas de expresión, salvo aquéllas que constituyan propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional<sup>3</sup>.

Por su parte, el derecho a la propiedad se encuentra contenido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, y que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social<sup>4</sup>.

Ahora bien, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 906/2016<sup>5</sup> reseñó la postura sostenida por la Corte

---

<sup>2</sup> Ver tesis P./J. 25/2007, de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO*.

<sup>3</sup> Tesis 1a. CDXXI/2014 (10a.), de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN*.

<sup>4</sup> "Artículo 21. Derecho a la propiedad privada.

1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*

<sup>5</sup> Resuelta el 21 de septiembre de 2016 por unanimidad de cuatro votos. Fue ponente la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Asimismo, esta Primera Sala recuerda que las consideraciones de dicho asunto se retomaron en el diverso amparo directo en revisión 4920/2016, resuelto el 24 de mayo de 2017, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Interamericana de Derechos Humanos quien entendió que el derecho de propiedad se inserta dentro de la categoría de derechos humanos en cuanto, a través de la titularidad de los bienes, hace posible la realización del proyecto de vida de la persona.<sup>6</sup>

Asimismo, en dicho precedente se sostuvo que la Corte Interamericana indicó que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que es susceptible de privación, siempre que medien razones de utilidad pública o de interés social, una justa indemnización, y limitarse a casos y las formas establecidas en la ley.<sup>7</sup>

Desarrollo interpretativo que se estimó acorde con el sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el derecho de propiedad previsto en el artículo 27 constitucional, al señalar que si bien el texto constitucional reconoce ese derecho fundamental en diversos preceptos, lo delimita fijando su contenido y fronteras, para garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común y el respeto al ejercicio de los demás integrantes de la sociedad.<sup>8</sup>

En tales condiciones, se concluyó que la concepción internacional es sustancialmente coincidente con la doctrina constitucional construida por este Alto Tribunal, en el sentido de que el derecho de propiedad constituye un auténtico derecho fundamental; que este derecho no está configurado desde una perspectiva meramente individualista, sino que tiene una función social; que como tal este derecho no es absoluto pues encuentra sus límites en conceptos como

---

<sup>6</sup> Caso Cantos vs Argentina, sentencia de 28 de noviembre de 2002.

<sup>7</sup> Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs Ecuador, sentencia de 21 de noviembre de 2007.

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 18/2004, resuelta por mayoría de nueve votos de los señores ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Los señores ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

el bien común o el interés público, encaminados a la protección de valores colectivos; y que aunque este derecho es susceptible de ser limitado, es necesario que los medios empleados por el Estado sean proporcionales en la medida que efectivamente se garantice la protección de bienes colectivos, sin que las medidas adoptadas restrinjan de manera excesiva el derecho individual.

Expuesto lo anterior, debe conocerse el texto de las normas impugnadas:

*“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

*[...]*

*II. Anuncio. Cualquier medio físico, con o sin estructura de soporte, por el cual se difunde un mensaje; o bien que sin contener un mensaje, sea unidad integral en términos de lo señalado en el artículo 11 de esta Ley.*

*[...]*”

*“Artículo 12. En el Distrito Federal sólo podrán instalarse anuncios respecto de los cuales se solicite y obtenga un Permiso Administrativo Temporal Revocable, licencia, o en su caso, autorización temporal.*

*En los dictámenes de impacto urbano de los proyectos de edificación de viviendas, oficinas o locales comerciales, la Secretaría establecerá como condición del proyecto la prohibición de instalar propaganda comercial en postes, semáforos y demás elementos de la infraestructura urbana.*

*El cambio del cartel publicitario, de un anuncio podrá realizarse en cualquier tiempo, siempre que se lleve a cabo bajo la vigencia del Permiso Administrativo Temporal Revocable, licencia, o en su caso, autorización temporal.”*

Los dos artículos permiten advertir que, en esencia, se necesita un *Permiso Administrativo Temporal Revocable*, licencia o autorización temporal, expedidas por el Gobierno del entonces Distrito Federal, (hoy Gobierno de la Ciudad de México) para instalar un anuncio, entendido éste como (i) cualquier medio físico por el que se difunda un mensaje; o, (ii) que constituya una unidad integral en términos del artículo 11 de

dicha normativa<sup>9</sup>, esto es, para el que su instalación concurren estructuras, soportes, cartelera, pantalla u otros, sin que sea necesaria la transmisión de un mensaje.

Dicho lo anterior, esta Primera Sala encuentra que la necesidad de solicitar un permiso para colocar un medio físico que exprese un mensaje sí limita los derechos a la libertad de expresión y propiedad, pues condicionan la forma en la que una persona desee transmitir un mensaje. Ello, ya que previo a la instalación de aquéllos se ha de solicitar un permiso al Gobierno de la Ciudad de México (entonces Distrito Federal).

Como ya se ha sostenido en diversos precedentes esta Suprema Corte ha considerado que ningún derecho es absoluto, todos admiten restricciones, mismas que, en ocasiones, están expresamente contenidas en el texto fundamental y, en otras, el límite al goce de un derecho proviene de manera indirecta de alguna otra norma, atendiendo a la necesidad de proteger o preservar otros bienes constitucionalmente protegidos<sup>10</sup>. Sin embargo, se ha reiterado que, a fin de determinar si una restricción es o no válida, debe estudiarse si son admisibles dentro del ámbito constitucional, necesarias y proporcionales.

En ese tenor, esta Primera Sala considera que en la especie la medida sí persigue un fin constitucionalmente válido, pues pretende

---

<sup>9</sup> Artículo 11. Los anuncios que para su instalación requieran el concurso de diversos elementos, tales como estructuras, soportes, cartelera, pantalla u otros, serán considerados una unidad integral. La instalación, modificación o retiro de esta clase de anuncios comprenderá el de todos sus elementos.

*El titular de un Permiso Administrativo Temporal Revocable de espacios para anuncios en nodos publicitarios o de una licencia de anuncios en corredores publicitarios, deberá colocar en el anuncio una placa de identificación del Permiso Administrativo Temporal Revocable o licencia respectiva con las características que señale el reglamento.*

<sup>10</sup> Tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), de rubro: “RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.”

proteger el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la Ciudad de México.

Este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho a un medio ambiente sano ha sido reconocido en el artículo 4° Constitucional y en diversos instrumentos nacionales<sup>11</sup>. Asimismo, que participa de una naturaleza derecho-deber, esto es, no sólo corresponde al Estado garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente sano, sino que esta obligación también vincula a los ciudadanos, a fin de que uno y otros adopten todas aquellas medidas necesarias para la protección al ambiente.

Ahora bien, el derecho-deber a un medio ambiente sano no se agota únicamente en la conservación de los elementos naturales que conforman el entorno, como la flora, fauna, espacios naturales, agua, aire o el mar, sino que su ámbito de protección va más allá; esto es, tiende a proteger *el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar*.

Al respecto es ilustrativa la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, donde se dio cuenta de la importancia de recapitular las graves deficiencias en el ambiente creado por la humanidad, nocivas para la salud física, mental y social de ésta, especialmente donde vive y trabaja.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Tesis 1a. CCXLVIII/2017 (10a.), de rubro: *DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO*.

<sup>12</sup> 3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos

Con base en lo anterior, esta Primera Sala considera que la medida cuestionada busca maximizar el derecho a un medio ambiente sano, a través de la regulación de la publicidad fijada en los espacios públicos.

En efecto, como se observa del proceso legislativo, una de las metas buscadas con la creación de la Ley de Publicidad Exterior fue brindar un marco de regulación homogéneo en cuanto a la publicidad exterior como parte importante de las relaciones entre la imagen urbana y el medio ambiente, de igual forma, se trató de “...*garantizar en todo momento las medidas de seguridad y mantenimiento adecuado de los anuncios minimizando los riesgos para los habitantes de la ciudad.*”<sup>13</sup>

Asimismo, del dictamen y discusión de la referida iniciativa, se advierte que el legislador tuvo en cuenta que diversas disciplinas habían concluido que en las sociedades contemporáneas y principalmente en las metrópolis, el exceso de anuncios publicitarios es una de las principales causas de la contaminación visual, en la medida que provocan en sus habitantes tensión nerviosa así como accidentes de tránsito. De igual forma, que la multiplicación irregular de anuncios publicitarios se convirtió en un asunto de interés público, y que ese incremento sin control de los lugares donde se ubican los anuncios y sus dimensiones, generó riesgo para la seguridad y calidad de vida de la población capitalina<sup>14</sup>.

---

insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.

<sup>13</sup> Ver iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Publicidad Exterior para el Distrito Federal, visible en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, de 25 de marzo de 2010.

<sup>14</sup> Ver Dictamen y discusión del dictamen, visible en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, de 30 de junio de 2010.

Tales objetivos se materializaron en la Ley de Publicidad Exterior, en cuyo artículo 1° se estableció que su objeto consiste en regular la instalación de publicidad exterior para garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano del Distrito Federal. Asimismo, que todo habitante de la Ciudad de México tiene derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida<sup>15</sup>.

En ese sentido, el artículo 2°, fracción IV de la propia Ley en análisis establece que “... *la publicidad exterior es un actividad que fomenta el desarrollo económico de la ciudad, cuyo impacto debe ser armónico con el paisaje urbano, por lo cual debe ser regulada en beneficio del interés general*”<sup>16</sup>.

Como se observa de lo anterior, el legislador trató de implementar una regulación a la publicidad exterior como una forma de armonizar la imagen urbana y el medio ambiente, ya que la proliferación descontrolada de anuncios publicitarios comenzó a representar un riesgo para la seguridad y la calidad de vida de la población. Además, aquél expuso que conforme lo estudiado en diversas disciplinas, el exceso de anuncios es una de las principales causas de contaminación visual.

Esta Suprema Corte considera que las razones anteriores son suficientes para considerar que la medida persigue un fin

---

<sup>15</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto regular la instalación de publicidad exterior para garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano del Distrito Federal.

Los habitantes de la Ciudad de México tienen el derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida.

<sup>16</sup> Artículo 2. Son principios de la presente Ley:

[...]

IV. *La publicidad exterior es una actividad que fomenta el desarrollo económico de la ciudad, cuyo impacto debe ser armónico con el paisaje urbano, por lo cual debe ser regulada en beneficio del interés general;*

constitucionalmente válido, pues se busca ordenar y dar armonía al espacio urbano, como medio instrumental para lograr un medio ambiente sano.

Por otro lado, se considera que la medida es adecuada, pues existe un nexo útil entre el deber de protección al derecho a un medio ambiente sano y el requerimiento de un permiso para fijar un anuncio en la vía pública. Ello, porque precisamente la actividad reguladora del Estado, a través de la expedición de autorizaciones, evita el crecimiento desmedido de la fijación de anuncios en la vía pública, y con ello, se promueve la armonía visual en la imagen urbana.

Asimismo, la medida es necesaria, pues no existen vías menos lesivas a los derechos de propiedad y de libre expresión, ya que considerar que no es necesaria la expedición de un permiso, permitiría el aumento incontrolado de anuncios, aspecto que precisamente fue una de las finalidades por las que se creó la Ley de Publicidad Exterior.

Finalmente, esta Primera Sala considera que la medida es proporcional en sentido estricto, pues en momento alguno se restringe totalmente la posibilidad de una persona de instalar un medio físico por el que quiera transmitir un mensaje publicitario, sino que tal actividad podrá ser realizada cuando se cumplan los requisitos administrativos previstos para tal efecto.

En este punto esta Sala considera que, contrario a lo aseverado por la quejosa, la Ley de Publicidad Exterior no condiciona la instalación de *cualquier anuncio*, sino a aquéllos que constituyan publicidad exterior, entendida como el conjunto de anuncios visibles desde la vía pública, destinados a difundir propaganda comercial, institucional o electoral, o bien información cívica o cultural. Ello de una interpretación

armónica de los artículos 1<sup>o</sup><sup>17</sup> y 3, fracción XXXIV<sup>18</sup>, de la Ley en análisis.

Así, esta Primera Sala observa que la limitación a los derechos a la libre expresión y propiedad no se actualiza para la emisión de *cualquier mensaje*, sino únicamente respecto de aquellos que tengan fines propagandísticos, institucionales o electorales, por lo que la injerencia a dichos derechos no se ve afectada de manera desmedida por la medida consistente en la solicitud, trámite y otorgamiento de una autorización administrativa por el Gobierno local.

Con base en lo anterior, este Alto Tribunal estima que el hecho de que una persona tenga que solicitar una autorización administrativa al Gobierno de la Ciudad de México, a efecto de instalar un medio físico con la finalidad de transmitir un mensaje comercial, electoral o de información cívica y electoral, no pugna de manera desproporcional con los derechos a disponer de la propiedad privada y de libertad de expresión, pues se reitera, se podrá realizar lo anterior siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la Ley para tal efecto.

[...]

---

<sup>17</sup> “Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto regular la instalación de publicidad exterior para garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano del Distrito Federal.

Los habitantes de la Ciudad de México tienen el derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida.”

<sup>18</sup> Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXXIV. Publicidad exterior: Todo anuncio visible desde la vía pública destinado a difundir propaganda comercial, institucional o electoral, o bien información cívica o cultural;

[...]