

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017
QUEJOSA: *** , *******

VISTO BUENO
SR. MINISTRO:

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al , emite la siguiente.

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 141/2017, promovido por ***** , ***** , en contra de la sentencia dictada en el expediente ***** del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar las condiciones en las cuales los desplegados en medios de comunicación suscritos por los órganos políticos se sujetan a escrutinio constitucional cuando se alega que a través de ellos se busca influir en las línea editoriales de los referidos medios de comunicación a través de la amenaza o promesa de recompensa de la contratación de la publicidad oficial.

I. ANTECEDENTES

1. ***** , ***** , es una empresa de Periódicos perteneciente al ***** , constituida como sociedad mercantil con arreglo a las leyes mexicanas que tiene por objeto la impresión, edición y venta de periódicos, revistas y otras publicaciones. Dicha persona moral es responsable de la producción de los periódicos “*****” , “*****” , “*****” y “*****” , los cuales se

distribuyen en los Municipios de Mexicali, San Felipe, Tecate, Playas de Rosarito, Ensenada y Tijuana, todos del estado de Baja California, así como en el Municipio de San Luis Rio Colorado, Sonora y en el sur de los Estados Unidos de Norteamérica.

2. Ahora bien, el presente litigio constitucional tiene como origen el hecho de que el doce de marzo de dos mil quince, el Gobernador del Estado de Baja California así como los Presidentes Municipales de Tijuana, Ensenada, Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito suscribieron un desplegado para ser publicado en diversos medios de comunicación de circulación estatal y nacional.
3. Así, el trece de marzo del mismo año fue publicado el mencionado desplegado bajo el título **“EN BAJA CALIFORNIA A FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN NO DE EXTORSIÓN”**, con el siguiente contenido:

*EN BAJA CALIFORNIA A FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN,
NO DE EXTORSIÓN.*

A la Opinión Pública Nacional:

*Los abajo firmantes del Ejecutivo Estatal de Baja California y de los cinco Municipios que conforman la entidad: Mexicali, Tijuana, Tecate, Ensenada y Playas de Rosario, manifestamos y hacemos público nuestro rechazo a la política de chantaje ejercida por los directivos de periódicos ***** (*****), ***** representados en Baja California por los diarios “*****”, “*****” y “***** Ensenada”, así como sus respectivas ediciones electrónicas, en contra del derecho que tienen los bajacalifornianos de obtener de sus medios de comunicación información oportuna, veraz y objetiva.*

En las últimas semanas ha sido una constante de los citados medios de comunicación, el manejo de información fuera de toda objetividad, que no atente contra los gobiernos encabezados, sino contra el desarrollo armónico y la imagen de esa identidad, que se caracteriza por ser una tierra de gente trabajadora, gente honesta, que diariamente pone su mayor esfuerzo por aumentar las oportunidades de bienestar.

Este manejo informativo se deriva de la imposibilidad financiera del Estado y los Municipios de dar respuesta afirmativa a la demanda

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

*económica de periódicos ******, la cual sale de toda proporción con relación al presupuesto que ejercen las instancias responsables de las partidas correspondientes a difusión y publicidad, ya que ceder a ello sería una grava irresponsabilidad en el destino de los recursos públicos.

Los abajo firmantes reiteramos que somos respetuosos de una política editorial basada en la ética y los principios de la actividad periodística, pero no permitiremos, a esta ni a ninguna otra empresa de medios de comunicación, que ejerza presión, a través de los contenidos editoriales, con la finalidad de conseguir que se solventen sus pretensiones económicas, en detrimento del presupuesto público.

*Por lo anterior expuesto, hemos tomado la determinación de cancelar a partir de esta fecha las relaciones comerciales con la empresa ******, ******, en un acto congruente y con la firme convicción de que los recursos públicos se ejercen con responsabilidad y únicamente en beneficio de los bajacalifornianos.*

4. **Trámite del juicio de amparo.** El seis de abril de dos mil quince, ******,* ******,* por conducto de su representante legal ***** *demandó el amparo y protección de la justicia federal en contra de las siguientes autoridades y actos:*

- a) De los Presidentes Municipales de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana, todos del Estado de Baja California y del Gobernador de la entidad federativa la discusión, preparación, aprobación, suscripción y publicación el día trece de marzo de dos mil quince de un desplegado dirigido a la opinión pública nacional en los diarios ******,* ******,* ******,* ******,* ******,* ***** *y otros medios de comunicación estatal y nacional.*
- b) La imputación a la quejosa, contenida en el desplegado referido de ejercer una política de chantaje y extorsión a través de directivos de Periódicos ***** *“en contra del derecho que tienen los baja californianos de obtener de sus medios de comunicación información oportuna, veraz y objetiva”.*
- c) La imputación a la quejosa, contenida en el mismo desplegado, de manejar información fuera de objetividad, atentando contra el desarrollo armónico y la imagen del Estado de Baja California.
- d) La imputación a la quejosa, en el citado desplegado, de ejercer presión a través de los contenidos editoriales de ******,* con la finalidad de

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

conseguir que se solventen ciertas pretensiones económicas, en detrimento del presupuesto público.

- e) La determinación y el anuncio de cancelar las relaciones comerciales existentes entre las autoridades señaladas como responsables y la parte quejosa como vehículo de presión y restricción a la libertad de expresión y prensa, lo cual vulnera los artículos 6 y 7 constitucionales y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- f) Las demás acciones y omisiones descritas y anunciadas en el citado desplegado que tuvieron por objeto, fin, propósito o efecto, restringir la libertad de prensa, presionar o influir en la línea editorial e informativa de los periódicos propiedad de la parte quejosa, a través del ejercicio del presupuesto público.
- g) La discriminación en la contratación de espacios publicitarios ejercida en contra de la quejosa en razón de sus opiniones y línea editorial.

- 5. En su demanda, la parte quejosa expresa dos conceptos de violación, en los cuales argumentó lo siguiente:
- 6. En su primer concepto de violación, la quejosa alega que se viola en su contra los derechos humanos de pensamiento, expresión, manifestación de ideas y al honor, pues a través del desplegado suscrito por las autoridades demandadas, y por un desacuerdo con la línea editorial de la quejosa, deciden presionar “mediáticamente, acusándola ante la opinión pública nacional (sin pruebas ni justificación) de incurrir en chantajes, extorsión, falta de objetividad y de definir su línea editorial en función de chantajes y prebendas económicas; y económicamente, al suspender la relación comercial con ellas y utilizar así el presupuesto público (cuando menos el destinado a comunicación social) para lograr una línea editorial que le resulte cómoda o aceptable.”
- 7. En su opinión, la presión mediática es irregular, pues constituye “una difamación y transgresión del honor de mi representada por atentar precisamente en contra de la credibilidad de los periódicos “*****” y las presiones económicas son irregulares por “constituir una desviación en el uso del presupuesto público, un ejercicio perverso de autoritarismo y presiones contra la libertad de expresión”. Lo relevante es que el propósito de las

autoridades es lograr la modificación de la línea editorial de sus periódicos y eso debe reprocharse constitucionalmente.

8. La quejosa afirma que aunque las autoridades tienen libertad de expresión no pueden abusar de la misma, por lo que todo discurso inconducente para sus funciones debe quedar desprotegido por la Constitución. En apoyo cita la tesis aislada de esta Primera Sala, de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LAS EXPRESIONES IMPERTINENTES SON AQUÉLLAS QUE CARECEN DE UTILIDAD FUNCIONAL EN LA EMISIÓN DE UN MENSAJE”.
9. Afirma que mediante la presión económica, las autoridades buscan imponer una limitación indirecta a la libertad de expresión de las prohibidas por el artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual “[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 cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.
10. Al respecto, la quejosa destaca la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como instrumento de interpretación del artículo 13 de la referida Convención, según el cual “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de

expresión”. Precisa que una conclusión similar se alcanzó en la “Declaración de Chapultepec” formulada en 1994 por la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas.

11. Con base en lo anterior, la quejosa concluye que “[e]n nuestro caso, nuestras autoridades estatales y municipales en forma expresa manifiestan que en razón y como resultado de su juicio (negativo) sobre el actuar periodístico de ***** , ***** tomaron ‘la determinación de cancelar a partir de esta fecha las relaciones comerciales con *****’”
12. En su segundo concepto de violación, la quejosa alega que las autoridades responsables violan los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues afirma que “si analizamos los actos reclamados es dable concluir que la ‘cancelación’ de la relación comercial entre los Gobiernos señalados como responsables y la quejosa es un acto privativo y que las imputaciones e insinuaciones (dolosas todas) proferidas en el desplegado ‘la opinión pública nacional’ constituyen verdaderos actos de molestia que carecen de los requisitos constitucionales”.
13. En efecto, alega que previo a la publicación del desplegado, la autoridad no emplazó a la quejosa a procedimiento alguno en el cual tuviera el derecho de probar y alegar lo que a su derecho conviniera, ni existe resolución alguna que esté fundada ni motivada, ni existe norma legal que permita a las autoridades responsables a actuar de esa manera.
14. Correspondió conocer del asunto al Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, quien en acuerdo de seis de abril de dos mil quince, registró el juicio amparo indirecto bajo el número de expediente ***** y requirió a la parte actora especificara los actos reclamados de manera puntual, así como su imputación a las autoridades responsables.

15. **Desechamiento de plano.** Una vez desahogada la prevención formulada por el Juzgado, el nueve de abril de dos mil quince éste desechó de plano la demanda de amparo, ya que a su juicio se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XX, artículo 61 en relación con el artículo 113 ambos de la Ley de Amparo¹, pues en su juicio, conforme a las leyes que rigen los actos reclamados, procede contra ellos juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California, adicionalmente de que concluyó se trata de actos que no son de autoridad para efectos del juicio de amparo, sino actos de coordinación, relacionados con la terminación de una relación comercial.
16. **Recurso de queja.** En contra del acuerdo de desechamiento, la quejosa interpuso recurso de queja, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y el cual en sesión de catorce de mayo de dos mil quince, lo determinó declarar fundado, al considerar que en la especie se actualiza la excepción al principio de definitividad, dado que en la demanda de amparo se alegan violaciones directas a la Constitución (a los derechos humanos de libertad de pensamiento, expresión, manifestación de ideas y al honor, previstos en los artículos 1º, 6º, 7º, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, 11 y 13 del Pacto de San José).
17. En otro orden de ideas, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo no es el momento procesal para señalar que los actos reclamados no constituyen actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues únicamente constan en el expediente los argumentos planteados en la demanda inicial y las pruebas que se acompañen a ésta, por lo que el Juzgado de Distrito no está en aptitud para desechar la demanda de amparo argumentado que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo cual sólo es propio de la sentencia definitiva.

¹ Foja 116 y 117 del juicio de amparo *****.

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

18. **Admisión.** En cumplimiento a la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito, el Juzgado de Distrito, en acuerdo de veintidós de mayo de dos mil quince, admitió a trámite la demanda de amparo², requirió a las autoridades responsables que rindieran su informe justificado; asimismo notificó al agente del Ministerio Público de la Federación y le dio la intervención correspondiente.
19. **Sentencia.** Seguidos los trámites correspondientes, el dieciocho de agosto de dos mil quince el Juzgado de Distrito del conocimiento celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, terminada de engrosar el diecisiete de noviembre de dos mil quince³, en la cual determinó sobreseer en el asunto, por una parte, y por la otra, negar el amparo.
20. En primer lugar, determinó sobreseer la demanda de amparo por los actos consistentes en la discriminación de contratación de espacios publicitarios por parte de las autoridades responsables. Ello, porque la quejosa no aportó medios de prueba para desvirtuar las manifestaciones de las autoridades responsables de negar su existencia en sus informes justificados.
21. Asimismo, el juicio fue también sobreseído al considerarse que, a pesar de ser cierto el acto reclamado consistente en las publicaciones realizadas por las autoridades responsables, de ellas no se desprende la voluntad y decisión de cancelar las relaciones comerciales con la parte quejosa pues “ésta no demostró que esas amenazas de cancelación de la relación comercial invocada, se hubiera materializado”, ya que no aportó medio de prueba alguno para acreditar que la relación comercial fue realmente cancelada. En razón de lo anterior, la Jueza de Distrito sostuvo que la quejosa careció de interés jurídico en términos de la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo.
22. Por lo tanto, la Jueza de Distrito únicamente estudió el primer concepto de violación formulado por la parte quejosa, el cual se declaró infundado.

² *Ibidem*, fojas 411 a 413.

³ Fojas 476 a 502 del expediente del juicio de amparo indirecto *****, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana

23. Para sustentar su conclusión, la jueza de Distrito precisó el alcance de los derechos humanos a la libertad de expresión y el derecho al honor, así como de la importancia que los medios de comunicación tienen en una democracia constitucional, de acuerdo a los precedentes de esta Primera Sala concluyó que lo infundado de la argumentación de la quejosa radica en que una vez evaluado el contenido de la publicación se aprecia que “los signantes de la cuestionada inserción se limitan a plasmar un punto de desacuerdo con la política informativa de la referida empresa editorial de comunicación, al no coincidir con los intereses editoriales de ésta, pero en momento alguno se puede observar que en el reseñado párrafo se contengan elementos objetivos o subjetivos tendientes a coartar la libertad de pensamiento o expresión, menos aún algún señalamiento enderezado a poner en tela de juicio la honra y dignidad de las personas, en este caso, el aludido medio de comunicación, ello, en la medida de que no se desprenden elementos jurídicos que permitan establecer una conducta típica por parte de ambas partes (quejosa y autoridades responsables), que pudieran inferir que una de ellas sin derecho alguno estuviera obligando a otra a dar, a hacer, dejar de hacer o tolerar algo, a fin de obtener lucro, pues estamos en presencia de una desavenencia de políticas editoriales que podrán ser o no del agrado de algunos, sin que ello signifique restringir la libre opinión al respecto”.
24. En su sentencia, la juzgadora afirma que la publicación señalada como acto reclamado fue realizada por las autoridades responsables en ejercicio de su libertad de expresión, sobre un tema de relevancia pública, con el objeto legítimo de criticar la línea editorial de los diarios referidos y que, siendo la quejosa propietaria de distintos medios de comunicación, debe considerarse figura pública y, por tanto, le resulta exigible un mayor grado de tolerancia respecto de intromisiones en su honor, razón por la cual debe concluir que no acredita una violación ni a su libertad de expresión ni a su honor.

25. Consideró que los debates de interés público deben ser desinhibidos, robustos y abiertos, pudiendo incluir ataques o ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente, ello para adelantar, respecto de los hechos del caso, que la simple crítica a la postura o línea editorial de un medio de comunicación en el desempeño de una actividad no debe confundirse sin más con un atentado al honor.
26. En su sentencia, la jueza afirma que “resulta evidente que el tema tratado en la nota era de relevancia pública y que la crítica recayó sobre una figura pública, a saber, un medio de comunicación, con lo cual se acreditan los dos requisitos necesarios para la aplicación del estándar de la real malicia, propio del sistema dual de protección acogido por nuestro ordenamiento jurídico”.
27. De esta manera, la jueza concluye que el acto reclamado se realizó en ejercicio del derecho a la libertad de expresión de las autoridades responsables, dirigido a una figura pública—la parte quejosa—a la que le es exigible tolerar un mayor grado de intromisión en su honor respecto del resto de las personas.
28. En suma, la juzgadora concluye que el desplegado únicamente constituyó una apreciación encaminada a criticar la línea informativa y editorial de la quejosa, en la que los comentarios severamente críticos fueron proporcionales al grado de indignación por los asuntos alegados.
29. En apoyo de las consideraciones, la jueza de Distrito cita diversas tesis emitidas por esta Primera Sala y cita de forma destacada el amparo directo 28/2010 resuelto por esta misma Sala.
30. **Recurso de revisión principal.** En contra de dicha resolución, el dos de diciembre de dos mil quince, la parte quejosa, a través de su representante legal, interpuso recurso de revisión. Por razón de turno, correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el cual registró el

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

asunto con el número *****, y lo admitió a trámite mediante acuerdo de cuatro de febrero de dos mil dieciséis.⁴

31. En su escrito de revisión, la parte recurrente formula seis agravios en los cuales argumenta lo siguiente.
32. En el primer concepto de agravio, la quejosa afirma que es irregular la determinación de sobreseimiento de la jueza de Distrito respecto la “discriminación de contratación de espacios publicitarios ejercida contra la quejosa”, pues afirma que llevó a cabo un deficiente estudio de sus argumentos y de las pruebas, ya que de haberlo realizado se hubiera percatado que no es la mera publicación del desplegado lo efectivamente reclamado, sino las violaciones que ésta supone a sus derechos humanos, lo cual fue suscrito por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja ***** (interpuesta contra la negativa de la suspensión provisional), al concluir que eran tres los actos reclamados por la quejosa, a saber, 1) la posible restricción a la libertad de expresión y prensa (difusión de prensa), 2) la cancelación de la relación comercial anunciada mediante desplegado de trece de marzo de dos mil quince y 3) la publicación del desplegado de trece de marzo de dos mil quince.
33. En su segundo concepto de agravio, la recurrente alega que es incorrecta la determinación de la jueza de sólo considerar como derechos violados sus derechos comerciales, cuando lo que se alegó fue una violación a los derechos constitucionales al honor, a la no discriminación en razón de las ideas y el de la libertad de expresión y expresión de ideas. Al respecto solicita que al resolverse la presente revisión se tome en consideración lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 531/2011 (en el cual se abordó el tema de la publicidad oficial en relación con el derecho a la libertad de expresión).

⁴ Auto admisorio visible a fojas 97 y 98 del amparo en revisión *****.

34. En su tercer concepto de agravio, la recurrente argumenta que es incorrecto que la jueza haya considerado como actualizada la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la parte quejosa para combatir el desplegado de las autoridades, error cometido por la deficiencia de la sentencia recurrida en identificar los bienes constitucionales en juego, pues, una vez más, no pretende defender sólo sus derechos comerciales (respecto de cuyas afectaciones la jueza consideró necesario mayores pruebas), sino que combatió que a través de las amenazas de las autoridades se afecta su derecho a la libertad de expresión y su derecho al honor. En palabras de la recurrente “[l]a juez no repara que el contenido mismo del desplegado y las acciones y determinaciones en el contenidas constituyen *per se* una restricción a la libertad de expresión y difusión de ideas prohibida por la Constitución y los tratados internacionales invocados por la quejosa”.
35. La recurrente se duele que la jueza se limite a afirmar que el desplegado impugnado no afectó sus derechos por el hecho de que no tiene un destinatario y sólo conforma una opinión de las referidas autoridades. Sin embargo, afirma que de “una lectura integral de la demanda, de su aclaración y del desplegado del trece de marzo de dos mil quince, a la luz de lo dispuesto por el artículo 7 Constitucional y 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, le permitiría a la Juez identificar la intencionalidad del Estado (Gobernador y Presidentes Municipales) de castigar a un medio de comunicación por difundir ideas u opiniones que considera no objetivas o que le resultan incómodas. En la lógica constitucional no es indispensable la existencia de la relación comercial con las características que apunta o solicita la Juez, ya que la cancelación de la relación comercial existente, la amenaza de no otorgar en el futuro publicidad (con el impacto económico que ello tiene) o la promesa de otorgarla en el futuro son inconstitucionales e inconvencionales cuando tienen como propósito influir (mediante el castigo al cancelar o no otorgar publicidad o el premio de mantener publicidad existente o prometer publicidad) en la difusión de ideas”.

36. Al respecto reitera que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege la libertad de prensa y que en los Principios sobre la Libertad de Expresión como un criterio interpretativo de lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente, en el principio 13, se establece que el uso arbitrario de la publicidad oficial es dañina para la libertad de expresión al servir como instrumento para silenciar a las voces incómodas para el poder político.
37. En el cuarto concepto de agravio, la recurrente argumenta que la sentencia recurrida es incongruente, pues por una parte afirma que el acto reclamado sí es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pero niega que a éstos sean aplicables las obligaciones de fundamentación y motivación, razón por la cual desestima incorrectamente su segundo concepto de violación.
38. En su quinto concepto de agravio, la quejosa alega que la sentencia es ilegal, una vez más, porque la jueza no identifica correctamente los derechos fundamentales invocados (no discriminación, libertad de pensamiento, libertad de expresión y manifestación de ideas y al honor), no definió sus alcances y no evaluó las pruebas ofertadas, en particular el contenido del desplegado de la Opinión Pública Nacional.
39. La recurrente argumenta que la jueza definió incorrectamente la *litis*, pues no se trata de un conflicto en un ámbito de coordinación, sino un acto de autoridad, por lo cual debe rechazarse su aproximación al problema como el de un conflicto entre la libertad de expresión de las autoridades y el deber de la quejosa de tolerar una mayor intromisión en su persona por la crítica de las autoridades. En su opinión, lo que está en juego no es la libertad de expresión de las autoridades sino el de la quejosa.
40. Finalmente, en su sexto concepto de agravio, la recurrente alega que la jueza de Distrito no valoró correctamente el contenido y alcance del desplegado a la Opinión Pública Nacional reclamado, pues incorrectamente consideró que el

conflicto era entre los derechos humanos de las autoridades y el de la quejosa cuando “[n]o se queja mi representada de las críticas de otro medio, de algún periodista o de un particular, se duele de que en forma ilegal, sin motivación ni fundamentación, el Estado, con todo su poder y magnitud, haya ordenado un desplegado (pagado del erario público y que no es una respuesta de botepronto de un funcionario público en una entrevista de banqueta) le haya hecho imputaciones infundadas sobre su honestidad, honorabilidad y objetividad y le haya privado del acceso a la contratación de publicidad estatal pública, con el objetivo expreso de hacerle modificar su manejo informativo y su línea editorial”. En opinión de la recurrente, la jueza “debió analizar si el desplegado es atinente y conducente a los fines del Estado, si está facultado para emitirlo y si constituye un acto de molestia o privativo, está debidamente fundado y motivado”.

41. En este agravio, la recurrente desvirtúa cada una de las conclusiones de la jueza respecto de su análisis del contenido del desplegado y concluye que “[n]o resulta aplicable la teoría de protección dual invocada por la Juez, precisamente por la diferente naturaleza del emisor del Desplegado (que no nota periodística). El análisis de la Juez solo sería aplicable si las imputaciones vertidas en contra de la quejosa provienen de otro particular en ejercicio de sus derechos fundamentales. Ello sin reparar en que la Juez nunca analiza si se materializó en la especie una restricción a la libertad de expresión de la quejosa.”
42. **Solicitud y trámite del ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito presentado el veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, *****, por su propio derecho, solicitó a esta Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción respecto del amparo en revisión ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

43. De esta manera, en sesión privada de primero de junio siguiente, el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió de oficio hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.
44. Luego, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis esta Primera Sala por mayoría de tres votos determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión antes citado.
45. El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el avocamiento del asunto, radicar el asunto en la Primera Sala con el número de expediente 141/2017 y turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo. Mediante proveído de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto.
46. **Manifestaciones del Gobernador del Estado de Baja California.** Mediante escrito presentado el dos de junio de dos mil diecisiete, el delegado del Poder Ejecutivo local solicita a esta Suprema Corte sobresea en el juicio con motivo de la cesación de efectos del acto reclamado por “la celebración de tres contratos de prestación de servicios de publicidad en medio impreso para el Gobierno del Estado de Baja California, con la empresa proveedora aquí quejosa (...) [s]e sostiene lo anterior, pues los efectos del acto reclamado han quedado destruidos en forma total, al haberse contratado incondicionalmente a la empresa aquí quejosa para que preste sus servicios de publicidad al Gobierno del Estado de Baja California”.

II. COMPETENCIA

47. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo de la Constitución Federal; 85 de la Ley de Amparo; 11, fracción V y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que se trata de un recurso de revisión en amparo indirecto respecto del cual esta Sala ejerció facultad de atracción en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis.

III. OPORTUNIDAD

48. Debe concluirse la oportunidad de la promoción del presente recurso de revisión, ya que la sentencia recurrida –terminada de engrosar el diecisiete de noviembre de dos mil quince– se notificó de manera personal a la parte quejosa el jueves diecinueve de noviembre de dos mil quince, surtiendo sus efectos el viernes veinte siguiente, por lo que el plazo de diez días, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del veintitrés de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil quince, debiéndose descontar los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre de ese mismo año por ser sábados y domingos, por lo que si el recurso de revisión se interpuso el dos de diciembre de dos mil quince es evidente su oportunidad.

IV. LEGITIMACIÓN.

49. Interpone el recurso de revisión *****, quien goza de la personalidad prevista en el artículo 12 de la Ley de Amparo, al haberse reconocido por parte del juzgado de Distrito⁵ para promover en representación de la quejosa *****, *****, por lo que al tratarse de la parte quejosa la que acude para oponerse a la sentencia dictada por el Juzgado de Distrito, debe reconocérsele legitimación activa para la promoción del presente recurso.

⁵ Ver el acuerdo del seis de abril de dos mil quince en la foja 116 del expediente del juicio de amparo *****.

V. ESTUDIO DE FONDO.

50. La sentencia recurrida contiene dos decisiones, que esta Primera Sala debe revisar a la luz de los agravios formulados por la quejosa. En primer lugar, contiene la determinación de sobreseimiento respecto de la “discriminación de contratación de espacios publicitarios ejercida contra la quejosa”. Por otra parte, en cuanto al fondo, la jueza procedió a someter a escrutinio constitucional la publicación del trece de marzo de dos mil quince del desplegado denominado a “A LA OPINIÓN PÚBLICA” en diversos medios de comunicación estatal y nacional, suscrita por las autoridades responsables, en contra de la cual negó el amparo. A continuación se proceda a evaluar cada una de estas determinaciones de manera independiente.
51. En sus agravios identificados como primero y tercero la recurrente combate la determinación de sobreseimiento mediante dos argumentos, a saber, que la jueza no valoró correctamente las pruebas aportadas para acreditar los actos reclamados, dado que no precisó los perjuicios y alcances de sus consecuencias, y por otra parte, no identificó correctamente los bienes constitucionales en juego (libertad de expresión, honor y no discriminación), ya que limitó el litigio a un conflicto de derechos comerciales en una relación de coordinación entre las autoridades y la parte quejosa.
52. El argumento de la parte quejosa es fundado y suficiente para revocar la sentencia recurrida en esta parte. Sin embargo, como se procede a desarrollar, esta Primera Sala considera que la consecuencia de esta revocación no se traduce en tener como acto reclamado destacado independiente a la “discriminación de contratación de espacios publicitarios ejercida contra la quejosa”, ya que ésta, junto con las alegadas violaciones a los bienes constitucionales a los que hace referencia (derecho al honor, a la libertad de expresión y no discriminación) deben ser materia de análisis del apartado de fondo y no en el de fijación de los actos reclamados.

53. Conforme a las razones que se proceden a exponer, esta Sala concluye que debe tenerse como único acto reclamado destacado la publicación del trece de marzo de dos mil quince y reservar para el fondo del asunto el estudio de si el contenido del mismo actualiza una violación al derecho a la no discriminación o a los derechos al honor o de expresión e imprenta.
54. La parte quejosa propone en su demanda de amparo tener como actos reclamados destacados los siguientes:
- a) De los Presidentes Municipales de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana, todos del Estado de Baja California y del Gobernador de la entidad federativa la discusión, preparación, aprobación, suscripción y publicación el día trece de marzo de dos mil quince de un desplegado dirigido a la opinión pública nacional en los diarios *****, *****, *****, *****, ***** de Mexicali, ***** y otros medios de comunicación estatal y nacional.
 - b) La imputación a la quejosa, contenida en el desplegado referido de ejercer una política de chantaje y extorsión a través de directivos de Periódicos ***** “en contra del derecho que tienen los baja californianos de obtener de sus medios de comunicación información oportuna, veraz y objetiva”.
 - c) La imputación a la quejosa, contenida en el mismo desplegado, de manejar información fuera de objetividad, atentando contra el desarrollo armónico y la imagen del Estado de Baja California.
 - d) La imputación a la quejosa, en el citado desplegado, de ejercer presión a través de los contenidos editoriales de *****, con la finalidad de conseguir que se solventen ciertas pretensiones económicas, en detrimento del presupuesto público.
 - e) La determinación y el anuncio de cancelar las relaciones comerciales existentes entre las autoridades señaladas como responsables y la parte quejosa como vehículo de presión y restricción a la libertad de expresión y prensa, lo cual vulnera los artículos 6 y 7 constitucionales y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - f) Las demás acciones y omisiones descritas y anunciadas en el citado desplegado que tuvieron por objeto, fin, propósito o efecto, restringir la libertad de prensa, presionar o influir en la línea editorial e informativa de los periódicos propiedad de la parte quejosa, a través del ejercicio del presupuesto público.

- g) La discriminación en la contratación de espacios publicitarios ejercida en contra de la quejosa en razón de sus opiniones y línea editorial.
55. No obstante, conforme a las reglas del juicio de amparo y a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, el juez constitucional debe realizar un ejercicio de reflexión independiente y fijar de manera precisa los actos reclamados, con independencia de lo propuesto en la demanda de amparo, pues lo relevante al fijar la *litís* es atender a la cuestión efectivamente planteada a la luz de la integridad de lo manifestado en la demanda original.
56. En efecto, de conformidad con el artículo 74, fracciones I y II de la Ley de Amparo, la sentencia debe contener, por una parte, la fijación clara y precisa del acto reclamado y, por otra parte, el análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios. Por su parte, el artículo 76 de la misma legislación establece la obligación del juzgador de examinar en su conjunto los conceptos de violación y agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.
57. Por tanto, la ley reglamentaria de la materia exige distinguir entre, por una parte, los actos reclamados y, por la otra, los calificativos que de ellos se realice en la demanda, por lo que la sentencia de amparo debe primeramente fijar los actos reclamados destacados excluyendo todo los calificativos y por la otra distinguir los motivos de inconformidad formulados en su contra y reservar éstos para el estudio de fondo, pues sobre ellos no cabe hacer pronunciamiento alguno de procedencia.
58. En concordancia con lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte ha precisado que al fijar los actos reclamados el juzgador debe apreciar en su integridad la demanda de amparo, para lo cual “deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto”. Sólo con base en ello, la autoridad judicial está en condiciones de fijar dichos actos, lo cual

debe lograr, se precisó por el Tribunal Pleno, “sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad”.⁶

59. Pues bien, esta Sala revoca la determinación de sobreseimiento de la jueza de Distrito, pues dicha decisión es el producto de una incorrecta aplicación de los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo. De la lectura integral de la demanda y después de apreciar la cuestión efectivamente planteada, se debe concluir que el único acto reclamado destacado es la publicación por parte de las autoridades responsables del desplegado el trece de marzo de dos mil quince denominado: “EN BAJA CALIFORNIA A FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE EXTORSIÓN. A LA OPINIÓN PÚBLICA NACIONAL” sin que deba sobreseerse sobre el resto de actos reclamados propuestos por la quejosa, ya que estos en realidad conforman descalificaciones cuyo estudio deben reservarse al apartado de fondo.
60. En efecto, dicho desplegado contiene un conjunto de expresiones por parte de las autoridades respecto a la empresa quejosa, algunas de las cuales —en su opinión— vulneran su derecho al honor y a su libertad de expresión —al constituir críticas a su línea editorial e imputaciones de chantaje— y otras manifiestan la decisión de dichas autoridades de terminar su relación comercial —como consecuencia de su evaluación negativa sobre tal estado de cosas—, no obstante, todas ellas se contienen en un mismo desplegado y no cabe tener a cada una de las manifestaciones ahí contenidas como actos reclamados destacados en lo individual.
61. Así, debe insistirse, el resto de las actos reclamados propuestos por la quejosa en su demanda deben clasificarse como “descalificaciones” a la validez constitucional de cada una de las manifestaciones vertidas en dicho

⁶ Tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 255 del Tomo XIX (abril de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PAR SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.”

desplegado, ya que a partir de ellas se pretende demostrar que actualizan en los individual instancia de discriminación, de afectación a la libertad de expresión y del derecho al honor, no obstante, al tratarse de calificativas jurídicas sobre el contenido de tales manifestaciones, ello debe analizarse en el apartado relativo al análisis de los conceptos de violación, es decir, al estudiar el fondo del asunto.

62. Por tanto, al haberse levantado el sobreseimiento, se reitera, sólo debe verse como acto reclamado destacado a la publicación del desplegado referido el trece de marzo de dos mil quince —entendido éste como un todo— y como consecuencia de ello, y sin sobreseer respecto de acto alguno, en el siguiente apartado esta Sala reasume jurisdicción para evaluar en sus méritos los argumentos formulados en la demanda de amparo.
63. Así, se procede ahora a analizar la determinación de negar el amparo a la quejosa. En su sentencia, la jueza determinó negar el amparo contra el desplegado reclamado, al considerar que éste conformó el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión de las autoridades responsables, el cual tiene una protección reforzada por versar sobre un tema de interés público y respecto de una persona con relevancia pública (la línea editorial de la quejosa como propietaria de periódicos); adicionalmente, la jueza determinó que no existía una violación al honor de la quejosa, ni una vulneración a su libertad de expresión porque al ser una figura pública tiene una obligación constitucional de soportar un mayor umbral de tolerancia en su honor, siendo aplicable el sistema “dual” de protección en materia de libertad de expresión. Por lo que respecta a la discriminación aducida por la cancelación de los contratos por el pago de publicidad oficial la jueza reiteró que ello no fue acreditado, sin pronunciarse sobre la manifestación que al respecto realizaron las autoridades en el referido desplegado.
64. En contra de la negativa de amparo, en los conceptos de agravio identificados con los números segundo, cuarto, quinto y sexto la recurrente desarrolla las

siguientes líneas de argumentación: 1) la jueza consideró incorrectamente que la quejosa solicitaba la tutela de sus derechos comerciales, cuando solicitó como parámetro de control los derechos constitucionales a la libertad de expresión, honor y no discriminación; 2) el acto reclamado no fue emitido en una relación de coordinación, sino en una relación de supra-subordinación, por lo que no cabe caracterizar el presente problema constitucional como un conflicto de derechos en una relación horizontal; 3) el acto reclamado es un acto de autoridad al cual resulta exigible los mismos requisitos de validez constitucional que al resto de actos de autoridad, como son los relativos a la fundamentación y motivación previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; 4) el acto reclamado debe analizarse a la luz de la libertad de expresión, y conforme al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los Principios sobre la Libertad de Expresión, según los cuales el uso arbitrario de los recursos destinados a la publicidad oficial atenta directamente con la referida libertad fundamental; y 5) al caso no resulta aplicable el estándar de “la real malicia” ni tampoco es correcto que la quejosa deba tener un mayor umbral de tolerancia frente al desplegado impugnado, ya que no es pertinente la aplicación del sistema dual de protección en materia de libertad de expresión.

65. Esta Sala estima que los anteriores motivos de inconformidad son fundados y suficientes para revocar la sentencia y otorgar el amparo contra el acto reclamado. Por razón de técnica, esta Suprema Corte se limita a estudiar la validez del acto reclamado desde la perspectiva de la libertad de expresión al ser suficiente para declarar su invalidez, siendo innecesario el estudio del resto de los derechos propuestos como parámetro de control.
66. El resto de la presente ejecutoria se divide en los siguientes apartados. En primer lugar, se delimitará el parámetro de control; en segundo lugar, se retomarán los precedentes relevantes de esta Suprema Corte –con base en lo cual se corregirá la sentencia recurrida en la forma en que caracteriza dicho

parámetro; en tercer lugar, se precisará el estándar de escrutinio constitucional aplicable al caso concreto y, finalmente, se aplicará el referido estándar al acto reclamado.

67. Al explorar cada uno de estos apartados, esta Sala retomará la exploración de la prohibición constitucional de imposición de restricciones “indirectas” a la libertad de expresión, identificadas en la jurisprudencia mexicana como medidas “inhibidoras”, “disuasivas”, “amedrentadoras” u “obstaculizadoras”, y en el derecho comparado como la doctrina del “*chilling effect*”, con énfasis en la especial protección que gozan los medios de comunicación frente a este tipo de restricciones.

Parámetro de control constitucional.

68. El parámetro de control en el caso concreto se integra con aquellas normas constitucionales y convencionales que reconocen el derecho a la libertad de expresión, de prensa y de acceso a la información, normas que deben interrelacionarse –no en términos jerárquicos—, sino en términos materiales para conformar un mismo criterio de validez.⁷ Así, deben considerarse los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, 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.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Art. 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

⁷ Tesis de jurisprudencia 20/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

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.

69. Igualmente, deben considerarse los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales establecen lo siguiente:

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 *****s 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, o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

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

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la

AMPARO EN REVISIÓN 141/2017

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.

Artículo 19

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

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de ***** , 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 necesaria para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

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

70. Como se observa, las anteriores disposiciones reconocen en términos amplios la libertad de expresión, la cual se protege a través de distintas facetas del proceso comunicativo, esto es, desde su formación en cada individuo hasta su difusión y libre intercambio masivo, tanto de manera informal y espontánea como a través de prácticas más formales (como son los medios de comunicación) dando lugar a la sub-especie de este derecho, libertad de prensa y al derecho a la información de quienes se quieran beneficiar de los productos del ejercicio de dichas libertades.

71. Así, en su acepción más básico, el artículo 6 constitucional establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público; similar protección se reconoce en los artículos 13 y 19 respectivamente de las dos convenciones internacionales citadas. Por tanto, las normas constitucionales

prohíben las restricciones directas a la libertad de expresión, salvo que se actualice algunas de las excepciones previstas.

72. Las disposiciones constitucionales protegen el proceso comunicativo en sus facetas posteriores a la generación de ideas y otorgan una tutela reforzada para el proceso de difusión masiva de la información, ideas y opiniones entre la población. De ahí que el artículo 7° constitucional, y los otros dos preceptos convencionales establezcan la inviolabilidad de la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, precisando que dicho derecho no se puede restringir por vías indirectas o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódico, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera de otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Por tanto, cuando se trate de la difusión masiva de ideas, información u opiniones, la Constitución no sólo prohíbe las restricciones directas, sino especialmente las indirectas, respecto de las cuales las normas constitucionales establecen un listado ejemplificativo de las más comunes.
73. Debe insistirse que de conformidad con la literalidad de las citadas disposiciones, dicha libertad de difusión tiene una protección robusta no sólo cuando se realiza a través de maneras informales, sino especialmente cuando dicha difusión se realiza a través de prácticas más formales, como son las llevadas a cabo por los medios de comunicación o los profesionales de la comunicación, esto es, cuando la difusión de ideas, información y opiniones se realiza de manera masiva, ya que dicho precepto constitucional establece que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previamente citados y que en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

74. El proceso comunicativo también se protege desde la perspectiva de los interlocutores y de aquellos que se quieran beneficiar de los productos del proceso comunicativo. De ahí que las disposiciones citadas establezcan de manera coincidente que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de ***** , ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El artículo 7° constitucional precisa este mismo reconocimiento al establecer que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
75. Como se observa, las normas constitucionales protegen la integridad del proceso deliberativo, desde la gestación en cada persona de ideas, la búsqueda y producción de información, hasta su producción, manifestación, así como su difusión masiva, incluida la posibilidad de buscar y recibir los productos de la deliberación pública, así como la formación de las opiniones como producto del intercambio comunicativo.
76. Pues bien, este es el parámetro de control constitucional a utilizarse en la presente ejecutoria. Como se observa, éste protege la libertad de expresión, la cual es tutelada en términos amplios para dar cobertura y protección constitucional a un proceso comunicativo complejo en sus distintas facetas. En el siguiente apartado, precisaremos los precedentes relevantes por los cuales se ha construido los estándares aplicables en cada una de esas etapas. Lo relevante para el presente caso es que la quejosa afirma que al ser propietaria de diversos periódicos, las actividades afectadas por el acto reclamado se refieren a esa etapa de la deliberación pública –la difusión masiva de las ideas, información y opiniones a través de una práctica formal, protegida como libertad de prensa– la cual encuentra una especial protección en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, y que el acto reclamado vulnera

dicho parámetro en vía indirecta, es decir, a través de una medida inhibitoria, disuasiva u obstaculizadora, como lo es el ejercicio discrecional de la propaganda oficial.

77. Así, de la pluralidad de componentes normativos que integran el parámetro de control constitucional, la quejosa exige a esta Suprema Corte retomar dos de ellos con especial relevancia: 1) la situación de protección reforzada de los medios de comunicación frente al Estado en la etapa comunicativa de la difusión masiva de las ideas, información y opiniones; 2) y la aplicabilidad en su favor de la prohibición del Estado de imponer restricciones indirectas.
78. En efecto, la libertad de expresión incluye como uno de sus ámbitos de cobertura “la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio”, sobre la cual el Estado tiene dos prohibiciones. Por una parte, la de establecer restricciones directas, salvo que se actualice algunas de las excepciones taxativas previstas para ellos (ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la comisión de algún delito, o la perturbación del orden público).
79. Sin embargo, la quejosa solicita que en el presente caso se utilice como parámetro de control la prohibición de restricciones indirectas. En palabras del primer párrafo del artículo 7° de la Constitución Federal: *“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”*.
80. Por tanto, en el siguiente apartado, esta Sala retomara los precedentes relevantes en materia de libertad de expresión, con especial énfasis en las

restricciones indirectas, las cuales, como se procede a demostrar, se prohíben para evitar que el Estado inhiba, desincentive u obstaculice la difusión de ideas, opiniones e información de los medios de comunicación. Mientras que las restricciones directas a la libertad de expresión buscan evitar la censura oficial, las indirectas buscan evitar la auto-censura de las personas y, especialmente, de los medios y profesionales de la comunicación.

Precedentes relevantes y estándares de escrutinio.

81. La libertad de expresión ha sido uno de los derechos de mayor exploración en los últimos años en la jurisprudencia de esta Primera Sala; a partir de la resolución de diversos casos, se han extraído una serie de implicaciones normativas de ese derecho en distintos aspectos, que ahora conviene recuperar en lo conducente.
82. Esta Suprema Corte ha precisado que la libertad de expresión se relaciona con distintas finalidades, por lo que no se puede reducir a un solo núcleo, *“ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo”*. Así, por la multiplicidad de propósitos que le dan sentido, esta Corte ha determinado que pueden identificarse dos facetas de dicho derecho: *“Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual”*.⁸
83. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha establecido que aunque existe una presunción de que toda expresión merece protección constitucional,

⁸ Tesis aislada CDXVIII/2014, visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO”.

“no todas las expresiones merecen el mismo nivel de protección”. Aquellas relacionadas con el discurso político o que sean de interés para deliberación pública presentan un mayor valor constitucional, no porque sea superiores a otro tipo de discursos, sino porque la Constitución busca trazar los fundamentos de un gobierno democrático basado en la deliberación racional de sus ciudadanos y, por tanto, debe garantizar de una manera reforzada la apertura de los canales de discusión y reflexión de los cuales se nutre el sistema.

84. El discurso político se encuentra protegido de manera reforzada en nuestro modelo constitucional por su valor instrumental a las funciones de crítica y cuestionamiento a las acciones del Gobierno en turno, quien, sin embargo, podría estar tentado a censurar, o bien, a través de medios indirectos imponer una ortodoxia oficial, o generar obstáculos para que las personas se autocensuren en los temas de interés público en detrimento de la deliberación pública. De ahí, la importancia constitucional de la prohibición que tienen los órganos del Estado de establecer restricciones indirectas a la difusión masiva de ideas, opiniones e información.
85. Así, hemos concluido que existe una relación instrumental entre la libertad de expresión, a la información e imprenta y el funcionamiento de la democracia, porque *“tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para 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 determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues 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 políticos,*

atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democráticos”.⁹

86. Recientemente, esta Sala reiteró su criterio de que la libertad de expresión y su correlativo derecho de acceso a la información garantizan la existencia de canales públicos de deliberación, especialmente habilitados para la discusión de temas políticos, que deben protegerse de manera reforzada por los jueces ante medidas que obstaculicen su ingreso o entorpezcan una deliberación robusta y desinhibida sobre temas de interés público, esto es, a evaluar la validez constitucional de las normas y actos a la luz de la prohibición de establecimiento de restricciones indirectas a la Constitución. Así, se concluyó¹⁰:

Los artículos 6o., 7o., 39 y 40 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinear una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa. Así, los referidos derechos no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de tales libertades, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Por tanto, una persona puede resentir afectación en dichos derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva y los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan en un juicio de amparo. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba de alguna manera al quejoso para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública? En este segundo aspecto, los jueces constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de

⁹ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”

¹⁰ Tesis aislada XXX/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 682 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES.”

desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de normas que blinden la crítica de información de interés público, pues el interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas -y más aún a quienes desempeñan una función de informar- para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.

87. Por estas razones, en nuestra jurisprudencia, la libertad de expresión es el derecho constitucional que más se ha asociado a las precondiciones del modelo de democracia constitucional previsto por nuestro Texto Fundamental, pues es el derecho que permite a los ciudadanos discutir y criticar a los titulares ocasionales de su gobierno, así como debatir reflexivamente para formar preferencias en relación a ciertos temas, que después condicionarán la toma de decisiones colectivas. En otras palabras, es un instrumento esencial del sistema de rendición de cuentas y del ideal de autogobierno democrático.
88. Sobre tales premisas, esta Sala ha determinado que las restricciones –ya sea directas o indirectas– a la libertad de expresión se pueden someter a escrutinio ordinario o uno estricto dependiendo si la restricción en cuestión tiene una incidencia en un discurso valioso constitucionalmente o en uno con menor protección, esto es, será aplicable un escrutinio estricto si la restricción sujeta a evaluación incide en el discurso político y será aplicable un escrutinio ordinario si incide en un discurso comercial o poco relevante para la deliberación pública.
89. Esta Sala ha precisado que el *“criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considere relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva”*. En este sentido *“puede decirse que el discurso político es el que está más directamente relacionado con la*

*dimensión social y las funciones institucionales que debe cumplir la libertad de expresión en un contexto democrático.*¹¹

90. Con base en lo anterior, esta Sala ha establecido en diversos precedentes que se debe aplicar escrutinio estricto cuando se impugne una restricción legal que incida en las posibilidades de manifestación de una persona en un discurso de alto valor constitucional, como es el político, por lo cual dichas medidas sólo pueden declararse válidas si persiguen una finalidad constitucional imperiosa, en ellas se observe una fuerte relación medio a fin y conformen la única opción para alcanzar dicho fin, es decir, que no exista otra medida menos gravosa que sea igualmente eficaz.¹²
91. A este estándar se deben sujetar todas las medidas que restrinjan las expresiones de contenido valioso, así como todas las medidas dirigidas a singularizar un punto de vista sin importar si el discurso relativo es valioso o no, pues, como se precisó, las medidas que buscan silenciar una opinión específica son las más invasivas y sospechosas de inconstitucionalidad al basarse en la presunción de que el Estado pretende imponer una ortodoxia oficial, tan riesgosa para una deliberación pública robusta y desinhibida.
92. Esta conclusión se basa en criterios de esta Primera Sala de que el Estado tiene una especial obligación de neutralidad respecto a todas las expresiones e ideologías de las personas y de garantizar las condiciones del pluralismo, con el que se alimenta la democracia. Como lo hemos establecido, “[l]a protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes la ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun

¹¹ Tesis aislada CXXXII/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 553 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo I de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO.”

¹² Ver tesis aislada CDXXIII/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros.”¹³

93. Esta neutralidad no supone contradecir lo establecido previamente, a saber, que en sede de control constitucional la autoridad judicial debe preguntarse por el valor constitucional del discurso.
94. En efecto, el deber de neutralidad del Estado no debe impedir reconocer que en el centro de la libertad de expresión se encuentra aquel de naturaleza política¹⁴, así como todo aquel relevante para la deliberación pública (científico, académico, artístico, cultural etc.) y en su periferia discursos de menor valor constitucional, típicamente el comercial y fuera de su ámbito de protección, discursos desprotegidos por la libertad de expresión, como son los insultos, los oprobios¹⁵ y recientemente, por una decisión de mayoría de esta Sala, los discursos de odio.¹⁶
95. La neutralidad se refiere a la prohibición que recae sobre el Estado de no discriminar entre puntos de vista al momento de regular y de preservar los

¹³ Tesis aislada XXIX/2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2913 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES.”

¹⁴ Tesis aislada CCXVII/2009 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 31/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 537 del Libro XIX (abril de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”

¹⁶ Tesis aislada CXLVIII/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 547 del libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL DISCURSO HOMÓFOBO CONSTITUYE UNA CATEGORÍA DE LENGUAJE DISCRIMINATORIO Y, EN OCASIONES, DE DISCURSOS DEL ODIO.”

canales de deliberación para que se expresen todos los puntos de vista posibles, especialmente aquellos minoritarios que ponen a prueba las visiones mayoritarias.

96. Con base en lo anterior, esta Sala ha establecido el criterio de que las medidas que regulen discursos no protegidos, así como las medidas que no se refieran al contenido de las expresiones y sólo regulen el modo, tiempo y lugar de las expresiones o discursos, se deben someter a escrutinio ordinario, lo que implica que *“[b]asta que la intervención sirva a un importante objetivo del Estado, exista una relación sustancial o relevante entre el medio y el fin, y sea una opción razonable y no excesiva, en comparación con otras alternativas igualmente idóneas.”*¹⁷
97. Pues bien, de los criterios jurisprudenciales descritos, se desprende que esta Suprema Corte ha adoptado una interpretación funcional de la libertad de expresión, según la cual dicha libertad debe servir para tutelar la integridad de un proceso comunicativo complejo cuya culminación idealmente debe ser un debate robusto, desinhibido y abierto de los ciudadanos para auto-gobernarse de una manera reflexiva y racional, por lo que los jueces constitucionales no sólo deben declarar la invalidez de las restricciones directas que impiden la generación y movimiento de las ideas, sino también aquellas indirectas que impidan, obstaculicen o inhiban la culminación del todo el proceso. Ahora bien, para la determinación del estándar de escrutinio aplicable al presente caso, cabe destacar tres componentes de la doctrina de esta Suprema Corte:
98. **Interpretación funcional.** El parámetro de control constitucional referido a la libertad de expresión requiere en todo momento de una interpretación funcional por parte de los jueces constitucionales, lo que quiere decir que debe asignarse sentido normativo a los enunciados constitucionales de tal manera

¹⁷ *Ibidem*, “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

que se logre el funcionamiento óptimo de un “mercado de las ideas”, la apertura de “los canales políticos de deliberación” o el funcionamiento óptimo de la “plaza pública” para la discusión libre, robusta y desinhibida de los temas de interés público. Por tanto, la interpretación de la prohibición de restricciones indirectas debe ser funcional en estos términos.

99. Esta Sala ha establecido al respecto que *“[e]l orden constitucional mexicano promueve la comunicación libre y socialmente trascendente, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuirá a la formación de la voluntad social y estatal, de modo que es posible afirmar que el despliegue comunicativo es constitutivo de los procesos sociales y políticos. Esto evidencia **el carácter funcional** que para la vida democrática nacional representan las libertades de expresión e información, de forma tal que la libertad de comunicación adquiere un valor en sí mismo o se convierte en un valor autónomo, sin depender esencialmente de su contenido”* (énfasis agregado).¹⁸
100. En otras palabras, esta interpretación funcional debe buscar optimizar las condiciones deliberativas a través de los medios de comunicación, pues *“[e]n efecto, la prensa juega un rol esencial en una sociedad democrática debido a que su tarea es la difusión de información e ideas sobre asuntos políticos y sobre otras materias de interés general.”*¹⁹
101. Esta interpretación funcional ha llevado a esta Primera Sala a otorgar un lugar primordial a la libertad de prensa –como una sub-especie de la libertad de expresión– para concluir que los jueces constitucionales deben resolver los conflictos constitucionales que involucren el ejercicio de las funciones

¹⁸ Tesis aislada XXVII/2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2915 del Libro IV (enero de 2012) Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.”

¹⁹ Idem.

periodísticas de tal manera que se tutelen las condiciones ideales de desenvolvimiento de los medios de comunicación como generadores de deliberación pública. Así, se ha concluido que la *“libertad de prensa es piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información [...] Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo [...] El ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezca, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan.”*²⁰

102. De ahí que esta Sala haya determinado que con motivo de la interpretación funcional de la libertad de expresión, la concepción de periodista debe ser amplia en los mismos términos. *“En otras palabras, cualquier definición que se dé del término ‘periodista’ deberá ser funcional, atendiendo en todo momento a la importancia de las actividades que realizan”.*²¹

103. Al explorar los posibles candidatos alternativos de métodos interpretativos de la libertad de expresión, como el literal, esta Sala ha reiterado que debe ser la funcional la constitucionalmente exigible: *“Tradicionalmente se ha entendido al derecho fundamental contenido en el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en su sentido literal**, como relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos; sin embargo, lo cierto es que atendiendo al dinamismo de las formas de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, forma de difusión*

²⁰ Tesis aislada CCXVI/2009 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 288 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.”

²¹ Tesis aislada CCXIX/2017 de esta Primera Sala, visible en la página 438 del Libro 49 (diciembre de 2017) Tomo I del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “PROTECCIÓN A PERIODISTAS. EL CANAL DE COMUNICACIÓN POR EL CUAL SE EJERCE LA FUNCIÓN PERIODÍSTICA ES IRRELEVANTE PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE PERIODISTA.”

de éstas y acceso a la sociedad, **debe entenderse a la libertad de imprenta en un sentido amplio y de carácter funcional** [...]. Así, del contenido armónico de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, se puede sostener que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión.”²² (Énfasis agregado).

104. Por tanto al establecerse los estándares aplicables para evaluar cuándo se viola la prohibición constitucional de restricciones indirectas a la libertad de expresión debe considerar siempre el mandato de interpretación funcional de los enunciados que integran el parámetro constitucional.

105. **Propósito de la deliberación pública y sujetos privilegiados y discursos protegidos.** La exigencia constitucional de interpretar funcionalmente a la libertad de expresión –y su sub-especie, la libertad de prensa– busca vincular en todo momento a este parámetro de control con los propósitos de la referida libertad constitucional, los cuales, si bien son variados, incluyendo la tutela de un ámbito individual de auto-realización para que las personas se expresen libremente –la dimensión individual–, en el caso concreto importa el propósito de la dimensión colectiva de la misma, a saber, la creación y mantenimiento de un espacio público de deliberación sobre temas de interés público, lo que supone la existencia de un intercambio o discusión robusta, desinhibida y abierta de todos los ciudadanos como condición para el auto-gobierno democrático, la cual no podría llevarse cabo en una sociedad post-industrial como la nuestra si no es través de medios de comunicación masiva o de profesionales de la comunicación. En palabras de esta Sala “[e]sta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el

²² Tesis aislada CCIX/2012 de la Primera Sala, visible en la página 509 del Libro XII (septiembre de 2012), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UN MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN.”

escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.”²³

106. Por ello, en la doctrina de esta Suprema Corte se ha establecido que los medios de comunicación son sujetos de protección constitucional reforzada, pues *“las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y b) con ellas se persigue fomentar un debate público.”²⁴*

107. La conjunción de ambos criterios –que los temas de interés general, así como los medios de comunicación gocen de una protección reforzada– ha llevado a esta Sala a concluir que *“[l]os medios de comunicación deben poder decidir con criterios periodísticos la manera en la que presentan una información o cubren una noticia y contar con un margen de apreciación que les permita, entre otras cosas, evaluar si la divulgación de información sobre la vida privada de una persona está justificada al estar en conexión evidente con un tema de interés público. No corresponde a los jueces en general, ni a esta Suprema Corte en particular, llevar a cabo el escrutinio de la prensa al punto de establecer en casos concretos si una determinada pieza de información es conveniente, indispensable o necesaria para ciertos fines. Los tribunales no*

²³ Tesis aislada CDXIX/2014 de la Primera Sala, visible en la página 234 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

²⁴ Tesis aislada XXII/2011 de la Primera Sala, visible en la página 2914 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.”

deben erigirse en editores y decidir sobre aspectos netamente periodísticos, como lo sería la cuestión de si ciertos detalles de una historia son necesarios o si la información pudo trasladarse a la opinión pública de una manera menos sensacionalista, en virtud de que permitir a los tribunales un escrutinio muy estricto o intenso de estas decisiones supondría la implementación de una restricción indirecta a la libertad de expresión.”²⁵

108. Por tanto, si los jueces constitucionales deben interpretar funcionalmente los alcances de la prohibición constitucional del Estado para imponer restricciones indirectas a la libertad de expresión deben hacerlo teniendo en cuenta que el propósito del parámetro de control es la consolidación de una deliberación pública abierta, desinhibida y robusta entre todos los ciudadanos, tomando en cuenta que en una sociedad como la nuestra los medios de comunicación son sujetos de protección reforzada, pues a través de ellos se logra la difusión masiva de ideas, información y opiniones.

109. **Obligación de neutralidad del Estado.** Con base en lo anterior, esta Suprema Corte ha indicado que el Estado tiene responsabilidades explícitas no sólo para evitar interferir o frustrar la deliberación pública robusta, desinhibida y abierta, sino también de propiciar y cuidar que se den las condiciones ideales de dicha deliberación. Por tanto, debe entenderse que existe una *“obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público. La protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes las ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución*

²⁵ Tesis aislada CLIV/2013 de la Primera Sala, visible en la página 559 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. MARGEN DE APRECIACIÓN DE LOS PERIODISTAS EN LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS.”

Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros.”²⁶

110. Sobre esta premisa, en la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha negado que el Estado, como entidad artificial creada por el derecho, sea titular de la libertad de expresión, y que, por tanto, no cabe hablar de un choque entre derechos cuando la actividad comunicativa del Estado colisione o entre en tensión con la de los particulares. Frente a la libertad de expresión, el Estado no puede oponer pretensiones preferenciales, pues su responsabilidad siempre es de garante, pues en relación a ella en términos del tercer párrafo del artículo 1º constitucional, tiene las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantías, así como la de prevención, investigación, sanción y reparación.
111. Así, la Segunda Sala sostuvo que frente a un conflicto entre el Estado y los particulares no cabe aplicar el estándar de real malicia o malicia efectiva, como si el estado fuera titular de la libertad de expresión frente al honor de los particulares, pues *“dichos criterios fueron emitidos en virtud del reconocimiento de la vigencia de los derechos fundamentales entre particulares, por lo que, en los casos que involucren un conflicto entre el Estado y un particular, no deben aplicarse los criterios relacionados con el estándar de real malicia o malicia efectiva. Sostener lo contrario, es decir, que los actos impugnados deban analizarse a la luz del estándar de real malicia, implicaría que el Estado y sus instituciones son titulares de los derechos a la libertad de expresión e información, lo que significaría desconocer la naturaleza de los derechos*

²⁶ Tesis aislada XXIX/2011 de esta Primera Sala, visible en la página 2913 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES.”

fundamentales como verdaderos límites a la actuación de los poderes públicos.”²⁷

112. Lo anterior no implica rechazar que los funcionarios públicos, en lo individual, y, como cualquier persona, tengan derecho de libertad de expresión, y que al ejercerlo sea inevitable que lo hagan incidentalmente en ejercicio de sus competencias, pues como lo ha sostenido esta Primera Sala, al establecerse que los funcionarios tienen el derecho de réplica para ejercerlo y participar en la deliberación pública, “[l]a réplica lejos de contraponerse a la libertad de expresión, amplía su vertiente social o colectiva. El ejercicio de este derecho por parte de funcionarios públicos no sólo les otorga la oportunidad de aclarar la información falsa o inexacta que les causa un agravio, sino que garantiza a la sociedad el acceso a información de relevancia pública y, en este sentido, su ejercicio es en interés de la sociedad, pues se equilibra el proceso informativo que nutre el debate público.”²⁸

113. Pues bien, con base en lo anterior, esta Sala está en las condiciones de corregir la sentencia recurrida en su apartado del parámetro de control.

114. En primer lugar, al tratarse de un acto de autoridad, debe concluirse que no es técnicamente acertado evaluar la regularidad del acto reclamado desde la perspectiva de un conflicto de derechos, entre la libertad de expresión de las autoridades y el derecho al honor de la quejosa, como lo determinó la jueza de distrito, ya que el Estado, como artificio jurídico, no es titular de ese derecho (aunque los funcionarios públicos en lo individual sí lo sean, lo cual no es materia de estudio en el presente caso). Por tanto, en esta parte debe revocarse la sentencia.

²⁷ Tesis aislada LXXXIII/2016 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 843 del Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “ESTÁNDAR DE REAL MALICIA O MALICIA EFECTIVA. NO ES APLICABLE EN AQUELLOS CASOS QUE INVOLUCREN UN CONFLICTO ENTRE EL ESTADO Y UN PARTICULAR.”

²⁸ Tesis aislada CXLVIII/2017 de la Primera Sala, visible en la página 490 del Libro 47 (octubre de 2017), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHO DE RÉPLICA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. PREVALECE EL INTERÉS DE LA SOCIEDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN ACLARATORIA.”

115. Como consecuencia de lo anterior también debe corregirse la sentencia recurrida por lo que respecta a la determinación de considerar aplicable el estándar de protección dual o de real malicia, ya que debe insistirse que respecto de los actos de autoridad no es técnicamente correcto afirmar que la quejosa tenga la obligación de soportar un mayor grado de tolerancia frente a los órganos del Estado.²⁹
116. Por tanto, debe corregirse el parámetro de control constitucional y en lugar de fijar la *litis* como un conflicto de derechos de las autoridades responsables y la quejosa, debe evaluarse la regularidad constitucional del acto reclamado a la luz de la libertad de expresión, entendiendo que la quejosa, como medio de comunicación, tiene el derecho de cuestionar su validez desde la dimensión colectiva de ese derecho para determinar si afecta la tutela reforzada de la que gozan los medios de comunicación como instrumentos privilegiados de la deliberación pública desinhibida, robusta y abierta sobre temas públicos que es justamente el propósito central de la referida libertad constitucional.
117. Una vez concluido lo anterior, esta Sala corrige un ulterior aspecto de la fijación del parámetro de control constitucional. Ello, pues la juzgadora concluyó que el acto reclamado no violaba la libertad de expresión argumentado que de su contenido no se desprende una limitación directa o restricción clara a la libertad de expresión de los periódicos de la quejosa, ya que –siguiendo su argumentación– en el desplegado no se contiene determinación normativa alguna por la cual se coarte sus libertades de comunicación para establecer sus líneas editoriales, por ejemplo, ni tampoco se acreditó que efectivamente se hayan cancelados contratos de la quejosa.
118. Aunque no es una premisa explícita, para esta Sala es claro que el razonamiento de la sentencia recurrida utiliza como parámetro de control la

²⁹ Tesis aislada LXXXIII/2016, visible en la página 843 del Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “ESTÁNDAR DE REAL MALICIA O MALICIA EFECTIVA. NO ES APLICABLE EN AQUELLOS CASOS QUE INVOLUCREN UN CONFLICTO ENTRE EL ESTADO Y UN PARTICULAR.”

prohibición constitucional de establecimiento de restricciones directas a la libertad de expresión; sin embargo, como es claro, el parámetro de control también se integra con la prohibición de restricciones indirectas y, como lo solicitó el quejoso desde su demanda original, debe también determinarse si el acto reclamado viola este segundo tipo de prohibición constitucional.

119. **Restricciones indirectas a la libertad de expresión.** Esta Primera Sala ha explorado el significado y alcance de la prohibición de restricciones indirectas y ha retomado los criterios de derecho comparado que la equiparan con la prohibición de la imposición de medidas inhibitorias o disuasivas (*“chilling effect”*).³⁰
120. Así, esta Sala ha determinado que desde la perspectiva de las restricciones indirectas a la libertad de expresión lo relevante no es verificar si la norma o acto de autoridad coarta de manera expresa y directa la libertad de expresión, sino evaluar las normas en sus potenciales efectos, a saber, las afectaciones que podría generar –desde una perspectiva funcional– *“en las condiciones de desenvolvimiento de la persona en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de discurso afectable por la norma es de naturaleza política y cuando quien acude al juicio es una persona que se dedica a difundir dicha información a la sociedad”*. En otras palabras *“el juez de amparo debe verificar si, prima facie, se genera un efecto obstaculizador de participación en la deliberación pública.”*³¹

³⁰ Tesis aislada XXXIII/2016 de esta Primera Sala, visible en la página 680 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA”.

³¹ Tesis aislada XXXI/2016 de la Primera Sala, visible en la página 678 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERES LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.”

121. Como se puede concluir de lo dicho, la Primera Sala ha determinado que la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión tiene el propósito de inhabilitar al Estado para imponer medidas que aunque neutras en apariencia funcionalmente tengan el potencial de generar un “disuasivo” o “inhibidor” para evitar que las personas participen abierta, robusta y desinhibidamente en la deliberación pública; de ahí que esta Corte haya concluido que este tipo de prohibición tenga una estrecha relación con la dimensión colectiva de la libertad de expresión.
122. Ahora bien, el precedente relevante para el presente caso es el amparo en revisión 1359/2015, resuelto por esta Primera Sala en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual se resolvió un caso planteado por una asociación civil, que acudió a promover juicio constitucional contra la omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir la legislación nacional que regule la contratación de publicidad oficial en los tres niveles de gobierno.
123. Esta Primera Sala otorgó el amparo a la quejosa y consideró que la omisión legislativa actualiza una de las prohibiciones indirectas a la libertad de expresión de las proscritas constitucionalmente, ya que *“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.”*³²
124. Al tratarse de una restricción indirecta, esta Sala estableció que lo relevante no es determinar si el acto reclamado restringe de manera inmediata e incondicional el goce de la referida libertad, sino determinar si a pesar de su neutralidad, ésta genera un efecto disuasivo o inhibidor en las personas para participar en el debate público. Por ello, esta Sala al resolver el referido caso determinó que *“la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo*

³² Tesis aislada XXIV/2018 de esta Primera Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA.”

además un "efecto silenciador" de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público."

125. Continuando con este tipo de análisis funcional, al resolverse el referido caso, esta Sala determinó que *"este estado de cosas inconstitucional también tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión de la publicidad oficial."*

126. Para apreciar el tipo de análisis funcional que los jueces constitucionales tienen que llevar a cabo respecto de los actos reclamados para determinar si actualizan una restricción indirecta a la libertad de expresión de las prohibidas por la Constitución, esta Sala precisó que al otorgarse el amparo en aquel caso no se establecía el criterio de que los medios de comunicación tuvieran un derecho a la contratación de publicidad oficial en algún grado, pues este aspecto debe regularse en sus méritos propios, sin embargo, los órganos del Estado deben evitar cualquier riesgo de autocensura. *"Lo que la Constitución exige es, por un lado, que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y, por otro lado, que la libertad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto."*³³

127. Recapitulando la doctrina de esta Suprema Corte, en la ejecutoria del amparo en revisión 1359/2015, se determinó cuál es la responsabilidad de los jueces constitucionales cuando detecten restricciones indirectas a la libertad de expresión de los medios de comunicación: *"Uno de los elementos de la*

³³ Tesis aislada XXV/2018 de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL."

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 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 estas condiciones, 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.”³⁴

128. Pues bien, con base en los precedentes relevantes en el tema, esta Sala ahora retoma el tema de las restricciones indirectas a la libertad de expresión para avanzar en la construcción de los estándares de escrutinio aplicables cuando se alegue la invalidez de un acto o norma por actualizar dicha prohibición constitucional tomando en consideración el punto de vista de los medios de comunicación y la dimensión colectiva de la libertad de expresión.
129. En esta ocasión, esta Primera Sala concluye que para detectar la existencia de una de las restricciones indirectas a la libertad de expresión –de las prohibidas por la Constitución– no basta acreditar que la norma o acto tenga un efecto o consecuencia en las condiciones de comunicación de las personas; lo relevante es justificar que se trata de una restricción injustificada por el tipo de daño que genera en las condiciones ideales de deliberación pública que busca implementar la libertad de expresión, esto es, un efecto inhibitorio, disuasivo u obstaculizador que lleve a las personas a preferir no participar en la discusión pública.

³⁴ Tesis aislada XXIII/2018 de esta Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “TRIBUNALES DE AMPARO DEBEN GARANTIZAR UN CLIMA DE SEGURIDAD Y LIBERTAD PARA QUE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PUEDAN CUMPLIR CON SU IMPORTANTE FUNCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”

130. Como se precisó, las restricciones indirectas a la libertad de expresión se identifican por referencia a una “inhibición”, a “un efecto silenciador” o un “efecto disuasivo” generado en las personas, lo cual puede llevarlos a una autocensura por el miedo razonable que éstas pueden albergar de las consecuencias generadas por la implementación de normas, aunque éstas no tengan como contenido una regulación directa de la libertad de expresión.
131. En otras palabras, las restricciones indirectas a la libertad de expresión son aquellas que generan un incentivo negativo en las personas para evitar asumir riesgos al pretender participar en la deliberación pública. La Constitución las prohíbe para evitar que las normas o actos de autoridad generen en su implementación un margen de error en perjuicio del proceso deliberativo, entendiendo por margen de error aquellas conductas conexas a las expresamente reguladas respecto de las cuales, sin embargo, las personas tienen incentivos de abstenerse para evitar enfrentar las consecuencias negativas del acto de autoridad, pues de realizarlas y participar de forma desinhibida en la deliberación pública, las personas se ubicarían en una zona de riesgo frente a los órganos encargados de ejecutar y revisar el cumplimiento de las normas. Frente a este tipo de riesgos indirectos a la libertad de expresión, la Constitución prefiere imponer una sobre-protección de la deliberación pública.
132. La premisa de la proscripción constitucional de las restricciones indirectas a la libertad de expresión se basa en una valoración del daño comparado de las consecuencias y efectos de las normas y actos de autoridad en un contexto de incertidumbre sobre el impacto de éstas en el mundo real. En otras palabras, la posición privilegiada de la deliberación pública en la Constitución obliga a concluir que las normas y actos de autoridad, aunque pretendan regular políticas públicas deseables para las mayorías en una democracia, éstas no deben generar un efecto inhibitor conexo en su contra.

133. Ciertamente todas las disposiciones normativas y actos de autoridad buscan regular la conducta humana, indicando cursos de acción deseados por el ordenamiento jurídico y otros vedados por considerarse negativos y, en este sentido, todas las normas jurídicas, además de regular específicamente determinadas conductas, generan efectos inhibidores o disuasivos de otras conductas relacionadas o conexas que se ubicarían en la zona de fiscalización de las autoridades, toda vez que los destinatarios al pretender ajustar su conducta al derecho es natural que tomen precauciones para evitar las consecuencias negativas asignadas por el derecho, en otras palabras, la adecuación de las conductas de las personas al contenido del derecho razonablemente los debe llevar a posicionarse fuera de la zona de aplicación de las normas, especialmente evitar actualizar aquellos casos limítrofes de su aplicación, generando un efecto inhibitor o disuasivo.
134. En otras palabras, todas las normas generan un efecto inhibitor de ciertas conductas que no están expresamente reguladas por ellas. Por ejemplo, si las normas establecen sanciones por el mal uso de una concesión de radio o televisión es probable que algunas personas prefieran evitar ingresar al mercado para evitar los riesgos de ser penalizados y, en su lugar, ingresar a otro mercado menos riesgoso
135. Sin embargo, no todo efecto disuasivo de las normas o actos es reprochable constitucionalmente, ya que a veces este tipo de efectos puede tener un valor constitucional. Una inhibición o efecto disuasivo de este tipo generado por las normas prohibitivas (especialmente las penales) es de una naturaleza constitucional benigna, ya que las personas planeen sus conductas para evitar la comisión de delitos es algo deseado por todo sistema constitucional de derecho penal, aunque ello les implique abstenerse de realizar conductas no expresamente prohibidas por las normas pero sí relacionadas con ellas. Por tanto, para la Constitución no es reprochable que el legislador emitan normas que inhiban conductas (incluso más allá de las expresamente prohibidas)

cuando se trate de conductas que no reportan utilidad social. Por ello el efecto inhibitorio producido por las leyes que tipifican tipos penales no es constitucionalmente reprochable.

136. Así, el efecto inhibitorio es reprochable constitucionalmente cuando la conducta inhibida o desincentivada es aquella que goza de una protección reforzada por su valor intrínseco para el modelo democrático, como lo es justamente la deliberación pública. En este caso, los jueces deben cuidar que normas o actos neutros en su contenido no generen en su implementación un riesgo que sea interiorizado por las personas al grado de abstenerse de participar en la deliberación pública. Si dichas restricciones indirectas generan una externalidad negativa para los medios de comunicación, en virtud de la cual éstos encuentran en la norma un riesgo que los lleva a abstenerse de desarrollar sus actividades normales, entonces, los jueces constitucionales deben sospechar de la validez de esas normas, aunque sean neutras en su contenido.
137. Con base en lo anterior se precisa que una restricción indirecta a la libertad de expresión es aquella que se produce en vía de consecuencia, por normas o actos de autoridad que expresamente no buscan inhibir o desincentivar la deliberación pública, sino regular alguna conducta conexas o distintas. Los jueces constitucionales pueden detectar su existencia cuando frente a dichas normas o actos de autoridad, una persona media pueda decidir razonablemente inhibirse a participar en la deliberación pública para evitar ubicarse en la zona de fiscalización de las autoridades. Se había precisado que la Constitución prohíbe dichas restricciones indirectas basadas en una teoría del daño comparado, pues aunque las normas o actos de autoridad puedan buscar realizar un fin valioso, la deliberación pública, desinhibida, robusta y abierta siempre tiene un valor superior, por lo cual las autoridades tienen una obligación de minimizar en todos los casos los riesgos o el margen de error que sus actos normativos generen en dicha actividad protegida.

138. Las restricciones indirectas deben explorarse caso por caso, de acuerdo a su potencial de afectación dependiendo el contexto concreto pues las normas constitucionales sólo las definen ejemplificativamente. El artículo 7° constitucional establece un listado enunciativo de estas medidas en los siguientes términos, prohibiendo aquellas *“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.”*
139. Esta Suprema Corte ha determinado que este listado es ejemplificativo, por lo que es dable identificar nuevas restricciones indirectas, como fue el amparo en revisión 1359/2015, en el cual se concluyó 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 constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión”*.
140. Por tanto, siempre que los jueces constitucionales determinen que por la implementación de las normas o actos existe una probabilidad sustancial y razonable de que las personas se abstengan de participar en la deliberación pública, toda vez que la norma o acto de autoridad exija –con motivo del diseño de su implementación– la toma de precauciones tales que razonablemente las llevarían a planear sus actividades para evitar el proceso comunicativo con tal de salvar, a su vez, las consecuencias negativas por la realización de conductas estrechamente relacionadas con dicha actividad, o simplemente evitar ubicarse en la zona de fiscalización de las autoridades, los jueces constitucionales deben declarar la invalidez de dichas normas si no superan un estándar de escrutinio estricto.
141. El intercambio desinhibido de información, la apertura de los canales del cambio político, la crítica a las acciones del gobierno con el propósito de enmendar las decisiones colectivas y la búsqueda de la verdad son conductas

y acciones constitucionalmente protegidas, por lo que aquellas normas que, sin pretender restringirlas, generan un efecto inhibitor, o disuasivo constatable razonablemente y atribuible a éstas, deben declararse inválidas, pues aun cuando tengan el propósito de regular y servir un fin constitucionalmente legítimo deben hacerlo de una manera que no lesione a la libertad de expresión en vía de consecuencia, por lo que dicha invalidez se confirmará cuando el juez constitucional compruebe la existencia de una medida alternativa menos lesiva al alcance de los autores de la norma o del acto reclamado.

142. Al evaluar lo injustificado de una medida de restricción indirecta, los jueces constitucionales deben considerar si el afectado tiene el carácter de un profesional de la comunicación o si se trata de un medio de comunicación, pues de ser el caso debe considerarse su especial posición de protección en la dimensión colectiva de la libertad de expresión, por lo que en tal caso los jueces deben aplicar un estándar especialmente estricto para descartar el potencial efecto silenciador o inhibitor en sus posibilidades de desenvolvimiento, siempre desde una perspectiva funcional.
143. Con la declaratoria de invalidez de las restricciones indirectas a la libertad de expresión –con el estándar precisado– la Constitución no impide a los órganos políticos emitir normativa en el ámbito de sus competencias ni regular conductas sólo porque éstas puedan tener el efecto colateral de generar un efecto inhibitor en la libertad de expresión; lo que busca es que los órganos políticos cumplan con la obligación constitucional de diseñar normas y actos que minimicen el efecto disuasivo o inhibitor de aquella deliberación pública sin la cual no es posible un gobierno democrático. El escrutinio estricto supone la obligación de los jueces constitucionales de constatar que la autoridad en efecto no haya tenido a su alcance una medida alternativa menos gravosa para declarar su regularidad constitucional.

144. Debe insistirse que el propósito es que el riesgo de error en la implementación de los actos jurídicos no se proyecte sobre la libertad de expresión, esto es, evitar la generación de una zona de aplicación de consecuencias negativas del derecho o de fiscalización que se sobreponga con un espacio que debe conservarse libre para la discusión pública. El parámetro de control constitucional –así interpretado y con los estándares propuestos– busca prevenir que la implementación de las normas y actos produzca la autocensura de los ciudadanos.
145. El costo constitucional que los órganos públicos deben asumir frente a este mandato de sobreprotección de la deliberación pública es que deben diseñar sus normas cumpliendo con un estándar de estricta proporcionalidad para garantizar minimizar los riesgos de los efectos disuasivos. El margen de error del funcionamiento del ordenamiento jurídico no puede proyectarse sobre la deliberación pública. Sobre dicha actividad es reprochable constitucionalmente el efecto inhibitor o disuasivo de las normas. Como se había precisado, las restricciones indirectas deben apreciarse tomando como base una interpretación funcional de la libertad de expresión. Por tanto, será una tarea progresiva de determinar caso por caso, a través de una evaluación de los jueces constitucionales, cuando se genera un efecto inhibitor de los prohibidos por la Constitución.
146. **Análisis del caso concreto.** Ahora bien, en el presente caso la quejosa combate una desplegado publicado en diversos periódicos el trece de marzo del dos mil quince, suscrito por las autoridades responsables, a través del cual se realizaron diversas manifestaciones, el cual es combatido por la quejosa como una violación “indirecta” a la libertad de expresión. Dicho desplegado tuvo como título “**EN BAJA CALIFORNIA A FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN NO DE EXTORSIÓN**”, y tiene el siguiente contenido:

*EN BAJA CALIFORNIA A FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN,
NO DE EXTORSIÓN.*

A la Opinión Pública Nacional:

*Los abajo firmantes del Ejecutivo Estatal de Baja California y de los cinco Municipios que conforman la entidad: Mexicali, Tijuana, Tecate, Ensenada y Playas de Rosario, manifestamos y hacemos público nuestro rechazo a la política de chantaje ejercida por los directivos de periódicos ***** (*****, *****) representados en Baja California por los diarios “*****”, “*****” y “*****”, así como sus respectivas ediciones electrónicas, en contra del derecho que tienen los bajacalifornianos de obtener de sus medios de comunicación información oportuna, veraz y objetiva.*

En las últimas semanas ha sido una constante de los citados medios de comunicación, el manejo de información fuera de toda objetividad, que no atente contra los gobiernos encabezados, sino contra el desarrollo armónico y la imagen de esa identidad, que se caracteriza por ser una tierra de gente trabajadora, gente honesta, que diariamente pone su mayor esfuerzo por aumentar las oportunidades de bienestar.

*Este manejo informativo se deriva de la imposibilidad financiera del Estado y los Municipios de dar respuesta afirmativa a la demanda económica de periódicos *****, la cual sale de toda proporción con relación al presupuesto que ejercen las instancias responsables de las partidas correspondientes a difusión y publicidad, ya que ceder a ello sería una grava irresponsabilidad en el destino de los recursos públicos.*

Los abajo firmantes reiteramos que somos respetuosos de una política editorial basada en la ética y los principios de la actividad periodística, pero no permitiremos, a esta ni a ninguna otra empresa de medios de comunicación, que ejerza presión, a través de los contenidos editoriales, con la finalidad de conseguir que se solventen sus pretensiones económicas, en detrimento del presupuesto público.

*Por lo anterior expuesto, hemos tomado la determinación de cancelar a partir de esta fecha las relaciones comerciales con la empresa *****, *****, en un acto congruente y con la firme convicción de que los recursos públicos se ejercen con responsabilidad y únicamente en beneficio de los bajacalifornianos.*

147. Como se observa en la transcripción, las autoridades responsables suscribieron el referido desplegado con el propósito de informar a la población sobre su evaluación negativa sobre las líneas editoriales de los periódicos de la empresa quejosa, las cuales descalifican, al considerar a que partir de ellas se han diseminado masivamente en la población opiniones e información

contrarios al principio de objetividad. De acuerdo al desplegado, el carácter crítico de las líneas editoriales de los periódicos a cargo de la empresa quejosa tiene como origen un “chantaje”, esto es, a través de la crítica periodística la ahora quejosa buscó presionar a las autoridades para obtener ventajas en los futuros contrato de gasto en publicidad oficial. Con base en ello, en el desplegado se informa a la población la determinación de las autoridades responsables *“de cancelar a partir de esta fecha las relaciones comerciales con la empresa ***** , ***** , en un acto congruente y con la firme convicción de que los recursos públicos se ejercen con responsabilidad y únicamente en beneficio de los bajacalifornianos.”*

148. Pues bien, como se precisó, dicho acto reclamado debe analizarse con base en el parámetro de control fijado en los apartados anteriores, esto es, debe corroborarse su regularidad con la dimensión colectiva de la libertad de expresión de la quejosa, quien, al ser propietaria de varios periódicos en la localidad, debe entenderse en una posición de especial protección constitucional.
149. Específicamente, debe determinarse si el desplegado actualiza una restricción indirecta a la libertad de expresión de la quejosa. Por tanto, lo relevante no es analizar si su contenido limita directamente las libertades de la quejosa. Debe insistirse que para distinguir entre las restricciones directas y las indirectas es importante tomar en consideración una diferencia funcional. Las restricciones indirectas a la libertad de expresión son aquellas que se generan por normas o actos de autoridad que expresamente no buscan inhibir o desincentivar la deliberación pública, sino que de buena fe buscan regular alguna conducta conexas o distinta, pues de ser su función regular la libertad de expresión se convertirían en restricciones directas.
150. En este sentido, debe precisarse que es irrelevante para el sentido de la presente ejecutoria que mediante escrito presentado el dos de junio de dos mil diecisiete, el delegado del Poder Ejecutivo local haya solicitado a esta

Suprema Corte sobresea en el juicio con motivo de la cesación de efectos del acto reclamado por “la celebración de tres contratos de prestación de servicios de publicidad en medio impreso para el Gobierno del Estado de Baja California, con la empresa proveedora aquí quejosa (...) [s]e sostiene lo anterior, pues los efectos del acto reclamado han quedado destruidos en forma total, al haberse contratado incondicionalmente a la empresa aquí quejosa para que preste sus servicios de publicidad al Gobierno del Estado de Baja California”.

151. Pues aunque esta manifestación podría llevar a afirmar que el Gobierno del Estado revocó su determinación de cancelar sus relaciones comerciales con la quejosa, debe recordarse que en el presente caso lo que se analiza es si el acto reclamado actualiza una restricción indirecta a la libertad de expresión, por lo que no es el contenido en sí mismo lo sujeto a escrutinio constitucional, sino su potencial efecto en la deliberación público analizado en términos funcionales. Y en el caso, el desplegado de las autoridades responsables emite un mensaje objetivo en la arena de la deliberación pública, a saber que aquellos medios de comunicación que tengan líneas editoriales críticas del gobierno están en el riesgo de considerarse desplegando una conducta estratégica para obtener una ventaja económica, lo cual será considerado por el gobierno al momento de contratar espacios de publicidad oficial.
152. Como se precisó, las restricciones indirectas a la libertad de expresión se identifican por referencia a una “inhibición”, a “un efecto silenciador” o un “efecto disuasivo” generado en las personas, lo cual puede llevarlos a una autocensura por el miedo razonable que éstas pueden albergar de las consecuencias generadas por la implementación de normas, aunque éstas no tengan como contenido una regulación directa de la libertad de expresión.
153. Así, el efecto inhibitorio es reprochable constitucionalmente cuando la conducta inhibida o desincentivada es aquella que goza de una protección reforzada por

su valor intrínseco para el modelo democrático, como lo es justamente la deliberación pública.

154. Como se precisó más arriba, para detectar la existencia de una de las restricciones indirectas a la libertad de expresión —de las prohibidas por la Constitución— no basta acreditar que la norma o acto tenga un efecto o consecuencia en las condiciones de comunicación de las personas; lo relevante es justificar que se trata de una restricción injustificada por el tipo de daño que genera a las condiciones ideales de deliberación pública que busca implementar la libertad de expresión.
155. Por tanto, frente a un reclamo como el presente, los jueces constitucionales deben determinar si por la implementación de las normas o actos existe una probabilidad sustancial y razonable de que las personas se abstengan de participar en la deliberación pública, debiendo analizar si con motivo del diseño de su aplicación es probable objetivamente que el quejoso se vea forzado a tomar precauciones justo en el sentido de abstenerse de tomar el riesgo de realizar las conductas que lo llevarían a ejercer su libertad de expresión —por su estrecha relación con las conductas penalizadas por las autoridades o de aquellas a las cuales se asocia una consecuencia negativa—. Al tratarse de un medio de comunicación masivo, debe precisarse que si el acto reclamado tiene el potencial objetivo de llevar a éste de abstenerse de asumir riesgos para llevar a cabo la difusión masiva de información, opiniones e ideas y de servir como instrumento indispensable para la deliberación pública, los jueces deben concluir que sobre esa medida pesa una sospecha de inconstitucionalidad y aplicar un estándar de escrutinio estricto.
156. Así, esta Sala concluye que debe declararse la invalidez del desplegado reclamado, pues actualiza una restricción indirecta con base en el estándar aplicable, pues se trata de un acto de autoridad que si bien podría tener un fin constitucionalmente legítimo, como sería denunciar lo que considera es un “chantaje” para lograr la obtención de una ventaja contractual en la venta de

publicidad oficial, lo relevante es que su efecto es generar un mensaje inequívoco respecto al gasto de publicidad oficial, a saber, que las líneas editoriales críticas de aquellos medios de comunicación que se encuentren en proceso de negociación, licitación u otro proceso equivalente podrán ser interpretados por los gobiernos locales como un acto de chantaje –con independencia de si eso es cierto– lo cual presenta un riesgo objetivo de que los medios de comunicación o profesionales de la comunicación se abstengan de sostener posiciones críticas respecto a la actuación del gobierno con el fin de no ser considerados como “chantajistas” y, por tanto, evitar tener una desventaja en sus relaciones comerciales.

157. Ciertamente, lo que las autoridades responsables buscan evitar es algo deseable, a saber, que los medios de comunicación no presionen a las autoridades para obtener ventajas indebidas en sus contratos de publicidad oficial, sin embargo, la medida que han escogido es sospecha de ser inconstitucional, pues relaciona a la crítica del gobierno como un indicativo de este tipo de conducta reprochable de los medios, lo cual objetivamente puede llevar a cualquier profesional de la comunicación a abstenerse de participar activamente en la deliberación pública de los temas de interés en el estado.
158. Debe precisarse que si las autoridades responsables buscan evitar que los medios de comunicación desplieguen comportamientos “estratégicos” para buscar presionar a los gobiernos locales para la obtención de una indebida ventaja contractual y garantizar que el presupuesto en materia de publicidad oficial se realice de manera eficiente, dichas autoridades tenían a su alcance medios alternativos menos gravosos para lograr el mismo resultado, como podría ser la denuncia y el inicio de los procedimientos existentes en la legislación local para determinar la responsabilidad administrativa de la quejosa, y de manera más eficaz la emisión de reglas claras y generales para el gasto en publicidad oficial, así como de la implementación de procesos de asignación de contratos que garanticen la imparcialidad de la determinación,

así como el cumplimiento de los principios del artículo 134 de la Constitución Federal.

159. Debe recordarse que con la declaratoria de invalidez de las restricciones indirectas a la libertad de expresión –con el estándar precisado– la Constitución no impide a los órganos políticos emitir normativa en el ámbito de sus competencias ni regular conductas sólo porque éstas puedan tener el efecto colateral de generar un efecto inhibitor en la libertad de expresión, sino lo que se busca es que los órganos políticos cumplan con la obligación constitucional de diseñar normas y actos que minimicen ese efecto disuasivo y en el caso concreto, las autoridades responsables emitieron un desplegado para manifestar su política pública en materia del gasto de publicidad oficial –incluyendo sus criterios para identificar conductas estratégicas o chantajes por parte de los medios de comunicación– que no busca minimizar los riesgos para la libertad de expresión.
160. De reconocerse la regularidad constitucional del acto reclamado, esta Sala considera que en el estado de Baja California los medios de comunicación y profesionales de la comunicación tendrían razones jurídicas para autocensurarse para evitar ubicarse en una zona de riesgo, ya que su crítica a la actuación del gobierno podría ser interpretada como un “chantaje” para obtener beneficios contractuales. Si se considera que este efecto inhibitor se proyecta sobre aquellos actores que precisamente se dedican a suministrar masivamente de información, ideas y opiniones a la población para permitir la existencia de un debate público, es evidente la gravedad de la afectación indirecta que se genera a la libertad de expresión.
161. Dichos riesgos generados por esta restricción indirecta claramente pudieron minimizarse por las autoridades responsables y, como se concluyó, la Constitución prohíbe que el margen de error en el diseño de los actos de autoridad pese sobre la deliberación pública tan relevante para el éxito del modelo democrático.

162. Debe recordarse que al resolver el amparo en revisión 1359/2015 el pasado quince de noviembre de dos mil diecisiete, esta Sala determinó que “la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterio con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”
163. Aunque en el presente caso no se impugna la omisión legislativa para regular el gasto en publicidad oficial, es claro que el acto reclamado fue generado con motivo de la falta de reglas en la materia, actualizando uno de los efectos perjudiciales a la libertad de expresión anticipado en aquella ocasión, a saber, que “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” [...] y que ello “trae consigo además un "efecto silenciador" de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público”.
164. Por tanto, al resultar fundados y suficientes los argumentos de la quejosa, debe declararse la invalidez del desplegado impugnado.

VI. EFECTOS.

165. Debe recordarse que el acto reclamado se declara inválido desde la perspectiva de la prohibición constitucional del Estado de imponer restricciones indirectas a la libertad de expresión, por lo que los efectos del

presente amparo deben restituir al quejoso en el goce del derecho humano violado desde esta misma perspectiva.

166. Si el vicio de inconstitucionalidad detectado se basó en una interpretación funcional de la libertad de expresión, por tanto los efectos de la concesión del amparo también deben determinarse desde una perspectiva funcional. Así, los efectos de la presente ejecutoria deben fijarse para ordenar a las autoridades responsables minimizar los riesgos de sus actos para efectos de dar certeza jurídica al quejoso de que en el estado de Baja California los medios de comunicación no deben correr los riesgos aquí precisados para desarrollar líneas editoriales críticas del gobierno.

167. Así, en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación de la presente resolución, las autoridades responsables deben hacer lo siguiente:

- 1) La orden y ejecución de la publicación de un nuevo desplegado con las mismas características de extensión que el reclamado y en los mismos periódicos en el cual se precise que con motivo de la presente ejecutoria la política pública de dichas autoridades en materia de gasto de publicidad oficial debe entenderse insubsistente con la expresa mención de que las líneas editoriales críticas al gobierno no podrán entenderse como conductas estratégicas de los medios de comunicación para la obtención de una ventaja económica en las relaciones comerciales con las autoridades.
- 2) En dicho desplegado, las autoridades deberán indicar los planes de trabajo o medidas para garantizar que el gasto público en publicidad oficial se realizará a través de reglas claras y generales, las cuales se implementaran a través de procedimientos imparciales, mientras se emita y entre en vigor la ley reglamentaria a que se refiere el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal en los términos del artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10

de febrero de 2014, entendiendo que dichos planes o medidas sólo serían aplicables mientras entra en vigor dicha ley.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, ***** en contra del acto reclamado para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como concluido.