

**AMPARO EN REVISIÓN 308/2020  
QUEJOSA: CAMPAÑA GLOBAL POR LA  
LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN  
CIVIL**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA  
PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ  
VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”<sup>1</sup>**; a continuación, se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia en el Amparo en Revisión 308/2020**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

- **¿La parte quejosa acreditó tener interés legítimo para efectos de promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social?**

58. Esta Primera Sala considera sustancialmente **fundada** la línea argumentativa de la revisión principal, en la cual se aduce que en el juicio de amparo sí quedó plenamente acreditado el interés legítimo de la parte quejosa para reclamar la Ley General de Comunicación Social.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 61, registro 2007922.

59. Al respecto conviene hacer dos precisiones iniciales. La primera consiste en que, contrario a lo que presupone la quejosa, el hecho de que en el amparo en revisión 1359/2015,<sup>2</sup> esta Primera Sala le haya reconocido un interés legítimo a **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil**, no implica que, necesariamente, se le debe reconocer ese mismo interés en los juicios de amparo subsecuentes, sin tener en cuenta que los actos reclamados puedan ser distintos, tal y como en el caso sucede.
60. En efecto, mientras en el precedente aludido se reclamó una omisión legislativa absoluta consistente en la falta de expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en este asunto se reclamó la Ley General de Comunicación Social publicada el once de mayo de dos mil dieciocho, por considerar que actualiza omisiones legislativas de carácter relativo, en detrimento de los principios del referido artículo 134 de la Ley Fundamental.
61. En este sentido, el análisis sobre la existencia del interés legítimo de la quejosa para controvertir la legislación reclamada no depende de que en el diverso precedente se le haya reconocido ese tipo de interés para cuestionar la omisión legislativa absoluta indicada, sino que ello dependerá de las características intrínsecas del presente asunto y del ejercicio que esta Primera Sala despliegue para verificar si la quejosa

---

<sup>2</sup> Aprobado en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

se encuentra o no en una especial situación frente al orden jurídico que la habilita para accionar el juicio de amparo en contra de la normativa reclamada.

62. La segunda precisión obedece a que tiene razón la recurrente cuando afirma que el análisis efectuado en el fallo impugnado es incongruente, porque aun cuando el Juez de Distrito hizo referencia a que la parte quejosa no acreditó tener interés jurídico ni legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social, su análisis solo estuvo dirigido a desvirtuar la existencia del interés jurídico, a partir de señalar la forma en que se actualiza ese tipo de interés cuando se controvierten leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, y concluyendo que si la quejosa no demostró estar directamente vinculada por la legislación reclamada ni que le hubiera sido emitido un acto concreto de aplicación en su perjuicio, entonces carecía de interés jurídico y legítimo para promover el juicio constitucional.
63. La incongruencia observada se hace aún más evidente al recordar que la demanda de amparo se fundó en la figura del interés legítimo, por lo cual, el Juez de Distrito no debió dar preeminencia exclusiva a la figura del interés jurídico, sino en todo caso verificar si la quejosa contaba o no con el interés con base en el cual promovió su demanda.
64. Teniendo en cuenta estas precisiones, se procede a verificar si la quejosa tiene o no un interés legítimo para promover el presente juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social. Para tales efectos, conviene recordar que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un **interés legítimo** individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos

reconocidos por la propia Constitución y con ello **se afecte su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.

65. A su vez, el artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo retoma lo previsto en el texto constitucional, al establecer que tiene el carácter de parte quejosa quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de **un interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue **que la norma, acto u omisión reclamados vulneren derechos reconocidos por la Constitución Federal y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.
66. A su vez, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de ir construyendo una línea jurisprudencia en torno al concepto de interés legítimo, pues desde el amparo en revisión 366/2012, se indicó que el mismo puede definirse como aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso, en el entendido de que dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; y que para su existencia debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 38/2016, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”**. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 690 y registro: 2012364.

67. Por su parte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la contradicción de tesis 111/2013,<sup>4</sup> en la cual señaló que el interés legítimo supone una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción, de tal manera que el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.
68. De la referida contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 50/2014,<sup>5</sup> de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**, en la cual, además de indicarse que el interés legítimo requiere la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, que no necesariamente debe ser patrimonial, se precisó que dicha afectación debía ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no solo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de amparo implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
69. Asimismo, esta Primera Sala ha ido desarrollando la doctrina sobre el interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos en

---

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>5</sup> Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 60 y registro: 2007921.

los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos.

70. Así, en el amparo en revisión 152/2013, esta Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgadores de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinatario directo, tomando en consideración para ello la especial situación de aquéllos frente al ordenamiento.
71. En dicho precedente también se señaló que **para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos**, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.<sup>6</sup>
72. Además, tratándose de interés legítimo, esta Sala determinó que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación al quejoso en sentido amplio,

---

<sup>6</sup> Al respecto, véanse las tesis 1a. CCLXXXI/2014 y 1a. CCLXXXII/2014, de rubros: “**INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO**” y “**AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO**”, respectivamente.

siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

73. Dicha doctrina fue reiterada en el amparo en revisión 216/2014,<sup>7</sup> en el cual se indicó que para poder reconocer interés legítimo a una persona para impugnar una ley de la que no es destinatario debe alegar resentir una afectación que presente una relación causal con la norma que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta; es decir, la afectación generada colateralmente por la ley debe ser palpable y discernible objetivamente, de tal forma que la afectación resentida por los quejosos pueda calificarse como *una verdadera creación de la obra del legislador*.<sup>8</sup>
74. De igual relevancia para este asunto es lo determinado por esta Primera Sala en el amparo en revisión 492/2014,<sup>9</sup> en el cual se indicó que debían explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como

---

<sup>7</sup> Resuelto en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente); en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>8</sup> Cfr. Tesis 1a. XXXII/2016, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 445 y registro: 2009198.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión de veinte de mayo de dos mil quince, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente). En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.<sup>10</sup>

75. Así, se indicó que un tipo de normas ubicadas en ese supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.
76. Además, se puntualizó que la afectación provocada por ese tipo de normas no obedece a su parte valorativa, sino a sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. De ahí que, en ese tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.
77. La relación de todas estas consideraciones fue justo lo que llevó a esta Primera Sala a considerar, en el amparo en revisión 1359/2015 invocado por la recurrente, que en casos como el que ahora se examina,

---

<sup>10</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. XXXII/2016, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA**”.

el interés legítimo está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

(i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.<sup>11</sup>

78. Aplicando dichos requisitos al caso concreto, podemos deducir que la parte quejosa sí acreditó tener interés legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social.
79. Por cuanto hace al primero de ellos, **Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Sociedad Civil** hizo valer su demanda aduciendo violaciones a los artículos 1º, 6, 7, 14, 16, en relación con el 49 y 134, todos ellos de la Constitución Federal, así como a diversas disposiciones de orden internacional, entre ellas, los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1, 2 y 13 del Pacto de San José, 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 6 y 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
80. En específico, la quejosa sustentó su interés en la interferencia que provoca la Ley General de Comunicación Social en su objeto social relacionado con la promoción del ejercicio del derecho de libertad de

---

<sup>11</sup> Cfr. Página 38 del amparo en revisión 1359/2015.

expresión, al no cumplir con los principios que en materia de propaganda gubernamental dispone el artículo 134 de la Ley Fundamental. Luego, si el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido por el orden constitucional mexicano, se puede considerar que la parte quejosa sí sustentó su interés en el derecho objetivo (primer requisito).

81. Asimismo, esta Primera Sala observa que la legislación reclamada produce una afectación indirecta en la esfera jurídica de la quejosa, por la situación especial que esta última mantiene frente al ordenamiento.
82. Sobre el particular debemos tener en cuenta que la Ley General de Comunicación Social tiene por objeto, según se sigue de su artículo 2º,<sup>12</sup> establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, es decir, reglamenta lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> en materia de propaganda gubernamental.

---

<sup>12</sup> “**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.

<sup>13</sup> “**Artículo 134.** [...]”

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

83. Por otra parte, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, esta Primera Sala advierte como hecho notorio que la asociación Artículo 19 constituye el capítulo mexicano de una organización internacional del mismo nombre (*Article 19*) con sede central en Londres, fundada en 1987 con el propósito de defender el derecho a la libertad de expresión en el mundo, y que actualmente cuenta con oficinas en todos los continentes y con asociaciones debidamente constituidas y registradas en países como Reino Unido, Bangladesh, Brasil, Kenia, Senegal, Túnez, Estados Unidos y México.
84. Asimismo, este Alto Tribunal observa que ante el Juez de Distrito fue plenamente acreditado<sup>14</sup> que la quejosa tiene por objeto promover la investigación, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información; así como busca promover, patrocinar e impartir cursos, estudios, encuestas, programas de radio y televisión y congresos, entre otros, que tengan como propósito la capacitación, investigación y difusión sobre temas de libertad de expresión. Al mismo tiempo, como parte de su objeto social la quejosa se dedica a litigar casos de libertad de expresión, en donde se presume que se han violado tales derechos, así como analizar y brindar asesoría en cuanto al contenido, reformas, aplicación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información.
85. En materia de publicidad oficial, la asociación quejosa (junto con la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación) han presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país, entre los que destacan los siguientes: "*Informe Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial*";

---

<sup>14</sup> Con el instrumento notarial anexo a la demanda de amparo.

*“Boletín Libertad de expresión en venta: Informe sobre el gasto de publicidad oficial”; y “Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto”.*<sup>15</sup>

86. Así, para esta Suprema Corte está acreditado que la actividad principal de la asociación quejosa es la promoción y protección de la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva; actividad que ha llevado a cabo en sus más de doce años de operaciones en México, en los cuales ha documentado y denunciado las agresiones que sufren los periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.
87. Derivado de lo anterior, válidamente puede afirmarse que la asociación civil quejosa sí demostró encontrarse en una especial situación frente al orden jurídico susceptible de habilitarla para reclamar la Ley General de Comunicación Social, ya que ésta incide en los derechos que la asociación referida pretende salvaguardar dado el objeto social para el que fue constituida (segundo requisito).
88. De igual forma, existe un vínculo entre la quejosa y la pretensión buscada en el juicio constitucional, ya que en el hipotético caso de que demostrara los vicios de inconstitucionalidad que atribuye a la legislación reclamada, traería consigo una concesión del amparo que le reportaría un beneficio actual y cierto, al constreñir a las autoridades señaladas como responsables a subsanar las irregularidades respectivas o bien precisar el sentido y alcance de las normas específicamente combatidas.

---

<sup>15</sup> Publicados entre el 14 de mayo de 2014 y el 6 de abril de 2017. Consultables en <https://articulo19.org/category/publicaciones/>.

89. En otras palabras, una eventual concesión para que se regule la legislación reclamada conforme a los principios y parámetros constitucionales que deben regir la comunicación social por mandato constitucional, reportaría un beneficio determinado a la quejosa, a saber, estar en aptitud de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida (tercer requisito).
90. Esta apreciación, desde luego, es compatible con el cuarto requisito o estándar para el análisis del interés legítimo, consistente en que la afectación que provoque la legislación o acto reclamado sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad.
91. Lo anterior es así, porque la quejosa promovió el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social, enfatizando que dicha legislación fue el resultado de lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales en materia de gasto en publicidad oficial, con el fin de generar herramientas para evitar que el gasto en comunicación por parte de los gobiernos dejara de funcionar como una herramienta para atentar en contra de la libertad de expresión, prensa y acceso a la información.
92. En ese sentido, la quejosa señaló que la deficiente regulación de la normativa reclamada no solo genera una afectación general, por ser contraria a los principios del artículo 134 de la Constitución Federal y los derechos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, sino que, al ser una organización de la sociedad civil que se ha dedicado a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un

método de censura, también nulifica el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas y mecanismos legislativos idóneos para defender las causas que representa.

93. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala ha sustentado que los artículos 6°, 7° y 134 de la Constitución Federal guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinear una estructura jurídica apta para lograr un adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por un lado, los artículos 6° y 7° de la Ley Fundamental reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible generar una ciudadanía con conciencia política y, por otro lado, el artículo 134 establece los principios y las bases a las que deberá sujetarse la comunicación social.
94. Así, los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también pretenden proteger y garantizar un espacio público de deliberación política.<sup>16</sup>
95. Luego, es claro que la libertad de expresión y el acceso a la información tienen una doble dimensión: una personal y otra colectiva,<sup>17</sup> siendo la dimensión colectiva un bien público de naturaleza constitucional, que

---

<sup>16</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CDXIX/2014, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**". Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234 y registro: 2008101.

<sup>17</sup> Ver jurisprudencia constante de la Corte Interamericana en relación con libertad de expresión y acceso a la información: Cfr. Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

debe preservarse y perfeccionarse. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de las libertades de expresión y de acceso a la información, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa.

96. De esta forma, la afectación que puede resentir una persona puede constatarse tanto en la dimensión individual como en la colectiva de dichos derechos. Por un lado, una persona puede acudir a impugnar normas que estima que perjudican sus posibilidades de realización personal dentro de un ámbito de libertad negativa y, por otro, también puede combatir una norma por los efectos perjudiciales sobre la dimensión colectiva de esos derechos humanos, esto es, en tanto impide, restringe o suprime posibilidades de deliberación pública.
97. Por ello, esta Primera Sala reconoce que, para acreditar interés legítimo, los jueces constitucionales tienen la obligación de considerar la dimensión de afectación colectiva generable a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, la cual obliga a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación de la norma impugnada en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación.
98. Consecuentemente, si la libertad de expresión e información tiene un aspecto colectivo, consistente en la protección del libre flujo de información y opiniones en el ámbito público, necesario para mantener un clima de deliberación democrática, entonces la quejosa que tiene un objeto social vinculado con la defensa de esos derechos cuenta con un interés legítimo para impugnar la Ley General de Comunicación Social, ya que si bien esta legislación no se dirige específicamente a ella, sí

puede incidir, directa o indirectamente, en la protección del aspecto colectivo señalado, al disponer las normas que deben observar los entes públicos en lo concerniente a la propaganda gubernamental, esto es, en una materia ineludiblemente vinculada con los derechos a la libertad de información y expresión.

99. Por lo demás, debe decirse que el interés reconocido a la quejosa resulta armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo (quinto requisito), pues además de que no se ha relevado a la asociación civil referida de acreditar una especial situación frente al ordenamiento jurídico que la habilite para impugnar la legislación reclamada, los eventuales alcances de una sentencia protectora serían compatibles con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo en cuanto a que los jueces de control constitucional deben señalar, además de los efectos de sus sentencias, las medidas conducentes para restituir a la parte quejosa en el pleno goce de los derechos vulnerados.<sup>18</sup> De tal suerte que las pretensiones de la quejosa válidamente pueden ser examinadas en este juicio de amparo, sobre todo si se tienen en cuenta las obligaciones previstas en el artículo 1º de la Constitución Federal, en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos, así como de reparación integral de sus eventuales violaciones.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> “**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho”.

<sup>19</sup> “**Artículo 1º.** [...]”

[...]

100. Sin que a lo anterior obsten los **agravios de la revisión adhesiva** tendentes a fortalecer el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en los cuales se indica, esencialmente, que el objeto social de la quejosa no es suficiente para demostrar un interés legítimo en el juicio de amparo.
101. Lo anterior es así, pues, como se indicó en líneas anteriores, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, pues ha llevado a cabo en nuestro país diversas acciones con motivo de su objeto social, tales como brindar su apoyo a numerosas personas que defendían su derecho a expresarse libremente, colaborar en el litigio de amparos en revisión resueltos por esta Suprema Corte respecto de temas relacionados con la restricción de la libertad de expresión, documentar la violencia para censurar a los medios de comunicación y, en materia de publicidad oficial, ha presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país.
102. Tampoco asiste razón al recurrente adhesivo en el sentido de que, en el caso, no puede sostenerse la existencia de un interés legítimo porque el posible beneficio se reportaría a toda la sociedad y no solo a la esfera jurídica de la quejosa. Ello, pues como lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 111/2013, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de un interés

---

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

legítimo que concierna a todo un grupo, categoría o clase en conjunto, máxime cuando el interés legítimo tiene como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, que no puede segmentarse.

103. De ahí que, si en la defensa de un interés legítimo la afectación trasciende de la esfera jurídica individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibile suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional. Por el contrario, se debe maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional, máxime cuando en el caso, la eventual concesión de amparo sí le reportaría a la quejosa un beneficio determinado, actual y cierto, a saber, estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida.
104. Por tanto, la pregunta realizada al inicio de este apartado debe responderse en sentido afirmativo, es decir, la parte quejosa sí acreditó un interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social.
105. Ante lo fundado de los agravios expuestos en la revisión, corresponde examinar a esta Primera Sala las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia. Para ello se responderá la siguiente pregunta:
- **¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia?**
106. La respuesta a esta pregunta debe ser en sentido negativo por las razones que enseguida se expondrán. Es **infundada** la causa de improcedencia propuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de

la Unión, relativa a que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la legislación reclamada no le genera perjuicios. Ello es así, porque como ya se demostró en la interrogante previa, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un interés legítimo para combatir la Ley General de Comunicación Social.

107. Asimismo, la Cámara de Diputados planteó que, de conformidad con los artículos 61, fracción XXIII y 73 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, de la Constitución Federal, el juicio es improcedente porque resulta inoperante un argumento tendente a evidenciar una omisión legislativa, en tanto que las sentencias de amparo no pueden tener efectos generales, atendiendo a que prevalece el principio de relatividad de las sentencias.
108. Dicha causal debe desestimarse, toda vez que esta Primera Sala ha sustentado que, de una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se sigue que el amparo indirecto sí es procedente contra omisiones legislativas.
109. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la propia Ley Fundamental acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, entonces, desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto sí procede contra omisiones legislativas.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Resulta ilustrativa la tesis 1a. LVIII/2018, de rubro: “**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 965 y registro: 2017065.

110. Sin que lo anterior vulnere el principio de relatividad de las sentencias porque dicho principio ha sido reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que rige al juicio constitucional a partir de la reforma en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, en el sentido de que es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo, de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional.<sup>21</sup>
111. De igual forma, la misma autoridad adujo que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. Dicho precepto prevé que el juicio de amparo es improcedente contra normas generales o actos **consentidos tácitamente**, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos legales respectivos.<sup>22</sup>
112. En el caso, la Ley General de Comunicación Social entró en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve y la quejosa presentó su demanda de amparo el trece de febrero del mismo año, en la que reclamó dicho ordenamiento como norma general autoaplicativa por incidir desde su entrada en vigor en los derechos de libertad de expresión y acceso a la información al disponer la forma en la cual los entes públicos deben ejercer el gasto en propaganda oficial. Luego, si la demanda se hizo valer dentro del plazo de treinta días hábiles que establece el artículo

---

<sup>21</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. XXI/2018, de rubro: “**PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011**”. Consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1101 y registro: 2016425.

<sup>22</sup> “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:  
XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. [...]”

17, fracción I, de la Ley de Amparo, debe concluirse que no existió consentimiento tácito de la legislación reclamada.<sup>23</sup>

113. Por otra parte, la Cámara de Senadores argumentó que el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social se dictó en cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Primera Sala al resolver el recurso de revisión 1359/2015, por lo que se actualiza la causal prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, ya que el juicio de amparo es improcedente en contra de resoluciones dictadas en ejecución de sentencias de dicho medio de control constitucional.
114. Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Primera Sala que dicho precepto, al establecer que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en su ejecución, se refiere a aquellas que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables sin libertad de jurisdicción, esto es, aquellas decisiones en las cuales el juzgador de amparo vincula en el fallo protector a adoptar determinadas decisiones, sin que la autoridad pueda tener un margen de apreciación diverso y consecuentemente solo refleja la ejecución de la sentencia de amparo.
115. En este sentido, la Cámara de Senadores parte de una premisa errónea que provoca que se desestime la causal en estudio, pues ésta solo es aplicable para resoluciones dictadas en cumplimiento de un fallo protector y no respecto de las leyes emitidas por los órganos legislativos derivadas de una concesión de amparo con motivo de una omisión legislativa absoluta, como fue el caso de la sentencia pronunciada por

---

<sup>23</sup> “Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días; [...]”

esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, máxime que dicha legislación constituye un acto dotado de autonomía y, por ende, susceptible de impugnarse en un nuevo juicio de amparo.

116. Asimismo, la Cámara de Senadores invocó la causal prevista en el artículo 61, fracción XIX de la Ley de Amparo,<sup>24</sup> relativa a que el juicio es improcedente cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún medio de defensa propuesto por la parte quejosa que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado. Ello porque, a la fecha de presentación de su informe justificado, aún no había sido resuelto el recurso de inconformidad 22/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por la quejosa contra el acuerdo que tuvo por cumplido el fallo protector del amparo en revisión 1359/2015.
117. Dicha causal debe desestimarse, pues la misma no es aplicable cuando se hace depender de un recurso de inconformidad interpuesto contra una resolución que tiene por cumplida una sentencia de amparo, al no ser un medio de defensa que sea resuelto por un tribunal ordinario, sino por uno de control constitucional, como en el caso lo es el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que inclusive ya lo resolvió el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve,<sup>25</sup> en el sentido de declararlo infundado, por lo que dicho medio de impugnación no podría tener ningún efecto en el presente asunto.

---

<sup>24</sup> “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

...

XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado”.

<sup>25</sup> Tal y como se observa en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

118. De igual forma, es **infundada** la causal propuesta por el Presidente de la República, relativa a que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la declaración de inconstitucionalidad de la legislación reclamada no produciría un efecto positivo cierto en su esfera jurídica. Ello, pues como ya se demostró en esta resolución, atendiendo a la dimensión colectiva de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, una eventual concesión del amparo sí tendría un efecto positivo y cierto en la esfera jurídica de la quejosa por tener un objeto social vinculado con dichos derechos, que la habilitan para combatir la Ley General de Comunicación Social, misma cuya eventual declaratoria de inconstitucionalidad incidiría en el marco de los derechos humanos aludidos, particularmente por la forma en que el Estado Mexicano debe ejercer su gasto en propaganda oficial.
119. En este sentido, tampoco se actualiza la diversa causal propuesta por la misma autoridad responsable respecto a que la Ley General de Comunicación Social se trata de una norma heteroaplicativa y no se han concretado los supuestos de dicho ordenamiento en perjuicio de la quejosa.
120. Para demostrar lo anterior, conviene recordar que esta Primera Sala ha sustentado que deben explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. Además, tratándose de interés legítimo, son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa;

es decir, se trata de una afectación en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

121. En el caso, ya se demostró que la Ley General de Comunicación Social por su sola entrada en vigor incide en la esfera jurídica de la quejosa, por estar vinculada con el aspecto colectivo de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. De ahí que, si bien la quejosa no es destinataria directa de la legislación reclamada, sí se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento, que le permite impugnar dicha normativa sin necesidad de acreditar un acto concreto de aplicación, esto es, como una norma autoaplicativa entendida en sentido amplio, tal y como lo ha ido desarrollando la jurisprudencia de este Alto Tribunal, misma con la que se ha dado cuenta a lo largo de esta resolución.
122. Dado que las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables no prosperaron, esta Primera Sala examinará, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,<sup>26</sup> los argumentos del único concepto de violación de la demanda de amparo. Dichos planteamientos serán estudiados, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:
- **¿La Ley General de Comunicación Social actualiza los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo que vulnera la libertad de expresión?**

---

<sup>26</sup> “Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; [...]”

123. Para responder debemos tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucedió en el amparo en revisión 1359/2015, en esta ocasión nos enfrentamos a un caso en el cual no se reclama una omisión legislativa absoluta, sino una relativa, en virtud de que el Congreso de la Unión ya expidió la Ley General de Comunicación Social, misma que, a decir de la quejosa, carece de reglas y mecanismos necesarios para salvaguardar los principios en materia de propaganda oficial previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal, además de que regula en forma deficiente elementos fundamentales de dicha materia, lo que, en su conjunto, configura una omisión legislativa de carácter relativo que repercute negativamente en los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

124. En este sentido, a fin de verificar si la legislación reclamada efectivamente es inconstitucional y amerita que se conceda el amparo en su contra, debemos dilucidar dos aspectos esenciales: El primero consiste en definir cuáles son los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo; el segundo atañe a verificar si la serie de carencias y disposiciones combatidas por la quejosa efectivamente configuran una omisión legislativa de carácter relativo y si el estado de cosas provocado por esta última vulnera algún derecho humano de los invocados en la demanda de amparo, por ser justo ello el objeto de control del juicio constitucional.

**A) Las omisiones legislativas de carácter relativo.**

125. Este Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de esbozar una serie de premisas en torno a la figura de las omisiones legislativas. Particularmente debemos recordar que, al resolver la controversia

constitucional 14/2005,<sup>27</sup> el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas absolutas y relativas.<sup>28</sup> Las primeras fueron entendidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo “*simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia*”.

126. En cambio, las omisiones legislativas relativas fueron definidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo ha ejercido su competencia “*pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes*”.
127. En el precedente de referencia también se distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones se distinguieron cuatro tipos distintos de omisiones legislativas, a saber: (a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; (b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; (c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y (d) relativas en competencias de ejercicio potestativo.<sup>29</sup> En concreto, el Tribunal Pleno definió cada una de esas categorías en los siguientes términos:

---

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>28</sup> Sobre la distinción entre omisiones legislativas absolutas y relativas, véase también Díaz Revorio, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 61, 2001, pp. 83-85; y Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, t. I, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 596-602.

<sup>29</sup> Dicha clasificación fue reflejada en la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”. Consultable en la Novena Época del

Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

128. A su vez, esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, precisó que no debían confundirse las omisiones legislativas con las lagunas normativas, pues estas últimas se actualizan cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una norma preexistente del sistema jurídico.<sup>30</sup>

---

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527 y registro: 175872.

<sup>30</sup> Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 141-146.

129. De ahí que, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta),<sup>31</sup> una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.
130. En el caso concreto, la parte quejosa combate la Ley General de Comunicación Social porque, en sus palabras, *“carece de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigne el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno, así como los topes presupuestales para dichos gastos. Lo cual, no solo implica una violación a nuestro máximo ordenamiento (artículo 134 de la Constitución), sino a los estándares internacionales sobre la materia”*.<sup>32</sup> Asimismo, la quejosa controvierte que dicha legislación *“no señala los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en el artículo tercero transitorio de la reforma [publicada el diez de febrero de dos mil catorce] y en el artículo 134 de la Constitución”*.<sup>33</sup>
131. Conforme a lo anterior, es claro que la quejosa pretende impugnar una omisión legislativa de carácter relativo, la cual versa sobre una competencia de ejercicio obligatorio, tal y como enseguida se demostrará:

---

<sup>31</sup> Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

<sup>32</sup> Véase página 13 de la demanda de amparo indirecto.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, página 17.

132. En primer lugar, es necesario recordar lo que disponen el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal y el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, que son las disposiciones que invoca la parte quejosa para sustentar su argumento de que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa de carácter relativo. Los preceptos aludidos disponen lo siguiente:

Artículo 134. [...]

[...]

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

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

133. Como puede observarse, la Ley Fundamental, particularmente en el artículo transitorio referido, que desde luego sirve de parámetro de control y goza de rango constitucional,<sup>34</sup> ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley que debería contemplar tres grandes elementos regulatorios: 1) Reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal; 2) Disponer las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación social; y 3) Garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.
134. Dicha legislación debió ser expedida antes de que terminara el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, plazo que concluyó el treinta de abril de dos mil catorce. Sin embargo, fue hasta el once de mayo de dos mil dieciocho que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Comunicación

---

<sup>34</sup> Sobre la obligatoriedad de las competencias dispuestas de manera expresa en un precepto transitorio del texto constitucional, destaca que en la controversia constitucional 14/2005, el Tribunal Pleno indicó lo siguiente: “Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley. Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional”.

Social, y ello derivado de la protección constitucional concedida por esta Primera Sala, en el amparo en revisión 1359/2015.

135. La emisión de la legislación referida subsanó la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluto, pues el Congreso de la Unión desplegó su competencia para emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal. Sin embargo, la sola emisión del ordenamiento apuntado no se traduce necesariamente en que la materia encomendada por la Ley Fundamental al legislador secundario haya sido regulada de manera completa y sin deficiencias, es decir, sin actualizar una omisión legislativa de carácter relativo.
136. Por tanto, el análisis subsecuente deberá versar en torno a si la legislación reclamada se ajusta a los parámetros indicados en el texto constitucional o si, por el contrario, dicha regulación fue llevada a cabo de manera parcial e incompleta, esto es, sin abarcar los tres grandes elementos regulatorios ya indicados, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de la función creadora de la ley en cuestión.
137. Al respecto, conviene precisar que, por estar en presencia de un juicio de amparo regido por el principio de estricto derecho, el análisis de la legislación reclamada se efectuará a la luz de los argumentos propuestos por la parte quejosa tendentes a demostrar las deficiencias y carencias en que incurrió el Congreso de la Unión.

**B) Análisis de la Ley General de Comunicación Social desde la perspectiva de una omisión legislativa de carácter relativo y su impacto en la libertad de expresión.**

138. La quejosa cuestiona que la legislación reclamada vulnera la libertad de expresión porque no prevé criterios de asignación claros y precisos para

el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone mecanismos para garantizar que dicho gasto cumpla con los criterios constitucionalmente previstos para la materia, es decir, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

139. Además, refiere que los artículos 19, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social no establecen los techos presupuestales para el gasto en comunicación social y ello lo deja a la discrecionalidad de las dependencias y entidades del Gobierno. Mientras que el artículo 5 del mismo ordenamiento delega indebidamente a la Secretaría Administradora la responsabilidad de regular el cumplimiento de los referidos principios constitucionales en materia de ejercicio del gasto público en comunicación social.
140. La quejosa también aduce que la remisión a la normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para las contrataciones de tiempos comerciales mantiene un estado de cosas inconstitucional, por no preverse directamente en la legislación reclamada criterios claros y objetivos de asignación de gasto a los medios de comunicación.
141. Los argumentos de referencia son **fundados y suficientes** para conceder la protección constitucional. Para demostrarlo conviene reiterar que, por mandato constitucional, el Congreso de la Unión quedó obligado a expedir una legislación que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, dispusiera las normas en materia de comunicación social a que deben sujetarse los distintos órganos gubernamentales y que garantice que el gasto en esa materia cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes

presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

142. El mandato constitucional referido se traduce en que, a nivel legal, deben existir **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos. Para ello, se debe prever un entramado normativo suficientemente **preciso**, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan.
143. En efecto, tal y como lo sustentó esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, las democracias deliberativas requieren de medios de comunicación profesionales e independientes que informen y den a conocer los distintos puntos de vista que existan sobre un problema de interés público, para que así los ciudadanos puedan formarse una opinión propia sobre dichos temas. Con todo, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita. En consecuencia, en la actualidad se hace más indispensable contar con recursos económicos para poder comunicar opiniones e información a través de los medios de comunicación.
144. En el caso de México, es una realidad innegable que los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública realizan cotidianamente actividades de

comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social. Así, el gobierno compra a los medios de comunicación espacios de publicidad de distinto tipo —para que el anuncio se difunda entre la población en general o entre sectores más específicos— con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. De esta manera, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que éstos se mantengan en operación, especialmente en épocas de crisis.

145. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado que *“los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad”*, aclarando que en la región *“[t]radicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios”* y *“[e]n general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad [...], existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40% y el 50% de su ingreso”*.<sup>35</sup>
146. Así, para algunos medios de comunicación, la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar que ya no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de dichos medios al gasto en comunicación social del gobierno es una situación que supone una amenaza a la libertad de expresión.

---

<sup>35</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

147. En ese sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión también ha señalado que *“es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicaciones que la negativa a asignársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel”*, puesto que *“[c]omo sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal”*.<sup>36</sup>
148. Justo dentro de este marco es que lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce adquiere su justa dimensión, pues la previsión de un marco legal lo suficientemente claro y preciso que disminuya la arbitrariedad de los entes gubernamentales al momento de ejercer el gasto en comunicación social se torna indispensable para evitar, en la mayor medida posible, que una distribución arbitraria y discriminatoria de dicho gasto sea empleada como mecanismo de censura indirecta o como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.
149. Sobre el particular, resulta oportuno recuperar lo previsto en los *“Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión”*, en el sentido de que un régimen legal adecuado en materia de distribución del gasto para publicidad oficial debe *“necesariamente disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos para efectuar*

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, párrafo 12.

*esa distribución*” de tal manera que los fondos públicos no sean utilizados para restringir la libertad de expresión.<sup>37</sup>

150. Aunado a lo anterior, debemos tener en cuenta que México no ha sido el primer país del continente en que se judicializa el tema sobre la inexistencia de marcos legales adecuados en materia de publicidad oficial. Uno de los principales antecedentes es el caso Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de Neuquén, decidido en septiembre de dos mil siete por la Corte Suprema de Justicia de Argentina. Los hechos que dieron inicio al caso consistieron en que el gobierno de esa provincia había suspendido la pauta oficial en el medio de comunicación aludido como consecuencia de una denuncia de corrupción que este último había publicado.
151. En dicha oportunidad, la Corte Suprema de ese país entendió que si el Estado decide distribuir publicidad oficial debe hacerlo con base en dos criterios constitucionales:<sup>38</sup>
- No puede manejar la publicidad dándola y retirándola a algunos medios con base en criterios discriminatorios;
  - No puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión.

---

<sup>37</sup> Cfr. *Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), CIDH/RELE/INF, p. 11. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

<sup>38</sup> *Ibíd.*, párr. 26. Véase Corte Suprema de Argentina, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 11.e.

152. Como efectos de dicha sentencia, se resolvió que la provincia Neuquén debía presentar a la corte un marco jurídico adecuado que regulara la distribución de la pauta oficial.<sup>39</sup>
153. En la misma República de la Argentina se dio el antecedente de *Editorial Perfil v. Estado Nacional*. El caso fue estudiado por la Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal de Argentina, la cual resolvió que:
- (...) el gobierno debe de evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Es por ello que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario.<sup>40</sup>
154. Otro antecedente jurisprudencial es el caso *El Día v. Rossello*, resuelto en la Corte Federal de Apelaciones del Primer Circuito. El hecho que originó el caso fue que la administración del gobernador de Puerto Rico, Pedro Rossello, retiró la publicidad oficial al diario *El Día*, como consecuencia de críticas que el periódico había hecho al gobernador.<sup>41</sup>
155. La Corte que conoció del caso determinó que ello constituía una clara violación del derecho a la libertad de expresión garantizado en la primera enmienda de la constitución norteamericana. Se razonó ello sobre la base de que “*usar fondos del gobierno para castigar el discurso político de miembros de la prensa y buscar coaccionar a los medios de*

---

<sup>39</sup> *Ibíd*em, párr 31.

<sup>40</sup> *Ibíd*em párr. 28

<sup>41</sup> *Ibíd*em párr. 29

*comunicación para que emita expresiones favorables al gobierno es contrario a la primera enmienda*".<sup>42</sup>

156. Asimismo, la Corte Suprema de Chile resolvió un reclamo presentado por la Revista Punto Final contra la distribución de publicidad oficial realizada por algunos ministerios.
157. En ese caso, el tribunal consideró que el orden jurídico chileno otorga a los funcionarios "*un amplio margen de discrecionalidad*" y recomendó que la publicidad estatal se haga "*bajos criterios transparentes y no discriminatorios*".
158. Teniendo en cuenta esas experiencias, esta Primera Sala destaca que aun cuando en sede judicial se pueden corregir eventuales abusos en la repartición del gasto público destinado a comunicación social, la *respuesta estructural* a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de *marcos legales adecuados*,<sup>43</sup> máxime cuando en nuestro país, el órgano reformador de la Constitución depositó esa tarea

---

<sup>42</sup> idem

<sup>43</sup> En ese sentido, destaca que en los Principios Sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión citados en esta ejecutoria también se indica que: "31. Si bien una justicia imparcial e independiente es fundamental para prevenir abusos, y en los casos concretos de discriminación en los que la distribución de discriminación en los que la distribución de los presupuestos publicitarios se hace con el objeto de castigar expresiones críticas pueden encontrar reparación en los tribunales, la respuesta estructural a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de marcos legales adecuados. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el caso *Río Negro*, resolvió que la provincia de Neuquén debía presentar a la Corte un marco jurídico adecuado que regule la distribución de la pauta oficial. No basta con que los jueces reparen el daño producido, sino que es necesario exigir a las administraciones que incurren en este tipo de prácticas discriminatorias que se sometan a reglas claras de modo tal que las violaciones no vuelvan a repetirse. El mantenimiento de competencia por parte de los jueces que intervienen en estos casos, para promover y controlar la sanción de un marco jurídico adecuado, puede ser una herramienta fundamental para avanzar hacia la reforma legal en esta problemática de un modo efectivo<sup>49</sup>. No obstante, responde de mejor manera a la problemática planteada, la elaboración, desde el poder legislativo, de un marco regulatorio adecuado".

en manos del Congreso de la Unión al encomendarle la expedición de una ley en la que se dispusiera un entramado normativo suficientemente **preciso**, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como que garantizara que el gasto en comunicación social se apegara a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

159. Derivado de lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, no cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó, particularmente porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
160. Para evidenciar lo anterior debemos recordar que el objeto de la ley reclamada consiste, de conformidad con su artículo 2, en *“establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”*.
161. De igual forma, en su artículo 4, establece una serie de definiciones, entre las cuales destacan que las campañas de comunicación social son *“[a]quellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros*

*de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”, además de que por Secretaría Administradora debe entenderse la “Secretaría de Gobernación y la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las Entidades Federativas y los municipios, encargada de regular el gasto en materia de Comunicación Social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los Entes Públicos”.*

162. Mientras que en su artículo 5º establece cuales son los principios rectores que deben regir el ejercicio del gasto público en comunicación social, en los siguientes términos:

Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores:

- a) La eficacia, en uso de los recursos públicos;
- b) La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de Comunicación Social;
- c) La economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la Comunicación Social;
- d) La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la Comunicación Social de los Entes Públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables;
- e) La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la Comunicación Social;

f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos;

g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social;

h) La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención;

i) La congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y

j) La veracidad de la información que se difunde.

Adicionalmente, deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

La Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos en el presente artículo.

163. Como se observa, asiste razón a la parte quejosa cuando afirma que la legislación reclamada no regula con el grado de precisión constitucionalmente exigible, los principios que deben regir el gasto público en comunicación social, pues aun y cuando dispone diez principios rectores en la materia, no los dota del sentido y alcance que deben atribuirle las autoridades ejecutoras y las personas sujetas a su marco de aplicación, propiciando una enorme discrecionalidad al momento de ejercer el gasto respectivo.

164. En efecto, esta Primera Sala repara en el hecho de que si bien el artículo 5 de la legislación reclamada enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, algunos de los cuales son coincidentes con los previstos en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el legislador no dispuso elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles, a pesar de que por imperativo constitucional le correspondía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento.
165. El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5º referido, se dejó a cargo de la “*Secretaría Administradora*” la atribución para emitir “*Lineamientos*” en los cuales contemplará los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados. Esto es, la legislación combatida indebidamente dejó en manos de autoridades administrativas, la delimitación del entramado normativo necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social.
166. Asimismo, a juicio de este Tribunal Constitucional, en la legislación reclamada ni siquiera existen parámetros precisos y suficientes como para que la Secretaría Administradora pueda emitir lineamientos normativos que impidan una total discrecionalidad en la asignación de los contratos de publicidad oficial.
167. En efecto, una disposición que se reduce a la mera habilitación de una secretaría administradora para expedir una normativa para la contratación de publicidad oficial, y cuyos únicos parámetros son que se respeten principios propios del correcto ejercicio del gasto público,

no se traduce en un correcto despliegue de la función creadora de la ley encomendada por el texto constitucional al Congreso de la Unión.

168. Para considerar que la legislación reclamada cumplió a cabalidad con el mandato constitucional que nos ocupa, en ella se debieron esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
169. Más aún, la simple mención efectuada en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la legislación reclamada en lo concerniente a que el ejercicio del gasto en comunicación social debe respetar el derecho a la libertad de expresión no constituye una manera eficaz de proteger ese derecho, máxime cuando una simple repetición por parte del legislador federal acerca de las obligaciones generales de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, como lo es el respeto irrestricto a los derechos humanos, no es una manera de ejercer plenamente su atribución para legislar sobre una materia.
170. Lo mismo sucede con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, mismo que, como bien informa la parte quejosa, falla en su tarea de precisar qué debe entenderse e implicar una comunicación social institucional, al solo disponer que en el ejercicio del gasto público en dicho rubro debe observarse “[l]a *institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social*”.
171. La falencia en que incurrió el Congreso de la Unión consiste en que al no haber esbozado **directrices precisas** en cuanto a lo qué debe

entenderse por comunicación social institucional, se deja a la discrecionalidad de las autoridades ejecutoras del gasto, dotar de sentido y alcance ese concepto, máxime cuando los únicos elementos que el legislador “*aportó*” son la reiteración ya prevista en el texto constitucional de que los fines de la propaganda oficial deben ser informativos, educativos o de orientación social, lo cual no abona a la existencia de un marco normativo secundario lo suficientemente claro y preciso, que sea capaz de garantizar que, en efecto, el ejercicio del gasto en comunicación social cumplirá con los principios dispuestos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, entre ellos el concerniente a que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.<sup>44</sup>

172. Así, lo que por imperativo constitucional está obligado a hacer el legislador es regular una protección para el gobernado, de manera tal que, cuando las autoridades ejecutoras del gasto de comunicación social quisieran servirse de los medios de los particulares para contratar la publicidad oficial, esta no viniera acompañada con una sutil censura en su línea editorial.
173. Para esta Primera Sala resulta tan evidente que el órgano legislativo era consciente de la existencia de un problema sistemático en la asignación de contratos de publicidad oficial a particulares, que hasta en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que dieron origen a

---

<sup>44</sup> Artículo 134. [...]

[...]

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

la ley reclamada se apuntaron casos en los cuales supuestamente se ejerció una presión sutil de autocensura por parte de la autoridad.

174. Cuando el legislador federal tiene ese conocimiento del campo regulatorio y decide no ejercer sus facultades constitucionales para repararlo vía la emisión de un marco normativo adecuado, preciso y eficaz, resulta partícipe de quién lleva a cabo sus atribuciones en forma omnímoda o arbitraria.
175. El estado de cosas inconstitucional con el cual se ha dado cuenta, no se ve superado por la remisión que el artículo 19 de la legislación reclamada establece a la legislación y normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable a las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social.<sup>45</sup>
176. Lo anterior es así, porque dicha remisión, como bien apunta la parte quejosa, no puede ir en detrimento del mandato expreso del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, conforme al cual le correspondía al Congreso de la Unión expedir una en ley en la que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal (esto es, la Ley General de Comunicación Social), dispusiera las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación

---

<sup>45</sup> Artículo 19. Las contrataciones de Tiempos Comerciales que realicen los Entes Públicos con los Medios de Comunicación para la difusión de Campañas de Comunicación Social, deberá apegarse a la legislación y normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable.

social; y que garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.<sup>46</sup>

177. En otras palabras, la remisión a las diversas normativas en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios indicada, no colma el mandato constitucional de que fuera en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en la que se dispusiera el entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos y reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpliera con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.
178. Los elementos descritos ponen de manifiesto que, en efecto, la Ley General de Comunicación Social actualiza una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión y, en consecuencia, los planteamientos de la quejosa con los que se ha dado cuenta resultan **suficientes** para concederle la protección

---

<sup>46</sup> Tercero. **El Congreso de la Unión deberá expedir**, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas** a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.** Énfasis agregado.

constitucional en contra de dicha legislación, en los términos y para los efectos que más adelante se precisarán.

179. Por lo demás, esta Primera Sala no soslaya que existen argumentos en la demanda de amparo que específicamente se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 7 y 14 de la legislación reclamada, en lo relativo a las disposiciones normativas que por mandato legal deben ser publicadas o difundidas, así como el informe anual de labores o gestión de servidores públicos. Sin embargo, los mismos no ameritan especial pronunciamiento en este momento, pues hasta en tanto la omisión señalada no sea reparada, se carece del panorama legislativo completo y necesario para determinar si aquéllos efectivamente son acordes o no con el texto constitucional, máxime cuando ha sido un criterio reiterado por esta Corte que las normas cuya inconstitucionalidad se predica no deben ser examinadas en forma aislada sino como parte del sistema normativo al cual pertenecen.

## V. EFECTOS Y DECISIÓN

180. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando “el acto reclamado sea de carácter negativo **o implique una omisión**, [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.”<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

181. Por tanto, toda vez que en el presente caso se reclamó la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, misma que en efecto se ha determinado existente y contraria a la libertad de expresión, esta Primera Sala considera que, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el siguiente periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno.

**Notifíquese; ...**

[...]