

AMPARO EN REVISIÓN: 1359/2015

MINISTRO PONENTE: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

ORIGEN: A.R. 344/2014 DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO Y A.I. 940/2014 DEL JUEZ DÉCIMO PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

QUEJOSA/RECURRENTE: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19 A.C. (ARTÍCULO 19)

TEMAS: OMISIÓN LEGISLATIVA, PUBLICIDAD OFICIAL, LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN

AMPARO CONTRA OMISIÓN DE LEGISLAR EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL

Antecedentes.

La Reforma Constitucional en materia electoral de 2007 modificó el artículo 134 Constitucional, añadiendo un párrafo adicional, que a la letra señala: *La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá de tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

El artículo tercero transitorio de dicha Reforma señaló que *El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.*

A pesar de la obligación del citado artículo tercero transitorio, la publicidad oficial o propaganda gubernamental nunca se reguló.

La Reforma Constitucional en materia electoral de 2014, en el artículo tercero transitorio, recuerda la necesidad de regular la materia, obligando al Congreso de la Unión a promulgar la ley reglamentaria respectiva: *El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.*

Concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura (30 de abril de 2014), no se promulgó la esperada ley, a pesar de que sí se presentaron iniciativas legislativas relacionadas. Frente a esta omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, la parte quejosa demandó el amparo de la justicia federal.

A la fecha, los entes públicos no tienen reglas a las cuales sujetar la asignación de recursos y el gasto se ejerce en formas excesiva, discrecional, arbitraria y discriminatoria. La publicidad oficial condiciona las relaciones entre medios y gobiernos, promoviendo o sofocando la pluralidad de líneas editoriales, censurando sutil o indirectamente la información que se transmite y las opiniones que se difunden. El vacío reglamentario del párrafo octavo del artículo 134 constitucional prolonga los impactos perjudiciales de la propaganda gubernamental en la libertad de expresión de los medios y el derecho a información plural, oportuna y veraz de los ciudadanos. Además, ante la ausencia de reglamentación específica, la excepción del artículo 242.5 de la LEGIPE sigue vigente, facilitando usos ilegítimos por diferentes servidores públicos.

Trámite del juicio de amparo.

El 23 de mayo de 2014, CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, Asociación Civil, (ARTICLE 19) presentó escrito inicial de demanda de amparo ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. ARTICLE 19 a través de su representante legal, solicitó la protección de la Justicia de la Unión en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, reclamando: a) la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo

octavo del artículo 134 de la Constitución; y b) la parálisis de cualquier acto tendiente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

Con ello alegó ARTICLE 19 que se violaron en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1, 6, 7, 14 y 16 constitucionales, en relación con los diversos artículos 49 y 134 de la propia Constitución, poniendo especial énfasis en los efectos de censura indirecta que tal omisión genera ante la falta de regulación de la publicidad oficial.

Tocó conocer de la demanda al Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), quien la registró con el número de expediente 940/2014. Dicho Juez dictó sentencia en la que resolvió sobreseer por considerar que: **(i)** el acto reclamado es materialmente electoral y el juicio de amparo es improcedente en contra de dicha materia; y **(ii)** en el juicio de amparo no pueden alegarse omisiones legislativas, pues de lo contrario se vulneraría el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Ante ello ARTICLE 19 interpuso recurso de revisión el 03 de noviembre de 2014. De dicho recurso de revisión le toco conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, registrándolo bajo el número de expediente 344/2014.

Ante el interés y trascendencia del asunto, ARTICLE 19 solicitó el 27 de marzo de 2015 a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la y los Ministros que la componen hiciera suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. En este sentido, el Ministro José Ramón Cossío Díaz, decidió hacer suya dicha petición y se encargó de proyectar el dictamen para determinar sobre la procedencia de atraer el caso. De esta manera, en sesión de fecha 05 de agosto de 2015, el Ministro Ponente propuso la atracción, misma que fue aprobada por unanimidad.

Posteriormente, por turno tocó conocer del asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea del amparo en revisión registrado bajo el expediente 1359/2015. El Ministro realizará el proyecto de sentencia que será sometido a discusión al interior de la Primera Sala del Alto Tribunal en los próximos días.

En síntesis, son tres aspectos que la Primera Sala de la SCJN se avocará a dilucidar:

- a) la naturaleza material de la omisión legislativa reclamada, para lo cual la SCJN analizará si basta que las reformas constitucionales relacionadas versaran sobre temas político-electorales para caracterizar a la regulación de la publicidad oficial como un tema constreñido al ámbito electoral, o más bien tiene alcances más generales;
- b) si procede o no el amparo contra las omisiones legislativas, máxime cuando existe un mandato expreso de la Constitución de legislar en cierta materia; y
- c) superados los dos anteriores requisitos procesales; determinar si la ausencia de reglas claras en materia de publicidad oficial violan el derecho a la libertad de expresión.

Interés público del juicio de amparo.

A partir del litigio planteado, la Primera Sala estará en posibilidad de:

- Construir estándares de protección a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, frente a medios indirectos de restricción o censura (prohibidos puntualmente por el artículo 7º constitucional y 13.3 de la CADH).
- Amparar desde una posición garantista la falla del Legislativo en su tarea de adoptar leyes que garanticen el libre y pleno ejercicio de derechos (obligación vinculada al deber de garantía establecido en los artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Determinar el grado de afectación que el acto omisivo reclamado tiene sobre las libertades de expresión e información, en su dimensión colectiva (derecho de la sociedad de recibir información bajo una perspectiva de pluralismo informativo), así como las afectaciones específicas sobre la esfera jurídica de la persona moral quejosa (ARTICLE 19).
- Sentenciar que el legislador incurre en una violación a la Constitución al estar en mora de una regulación y requerir que legisle a la brevedad.

Elementos técnicos de trascendencia jurídica.

La Primera Sala podrá generar elementos que impacten casos a futuros:

- Interpretar extensivamente y desarrollar el recurso de amparo como un recurso idóneo y efectivo (en términos del artículo 25 de la CADH) en casos de omisiones que violan derechos humanos.
- Ahondar en las tesis existentes en relación con las omisiones legislativas y sus tipos; en particular, las omisiones absolutas en facultades de competencia obligatoria.
- Evolucionar en el control a la inactividad del legislador desde el poder judicial.
- Abonar a los límites y alcances del principio de relatividad de las sentencias frente a omisiones legislativas que perjudican derechos fundamentales con impactos colectivos, como las libertades de información y de expresión en las sociedades democráticas.

Valoraciones de ARTICLE 19 en torno al juicio de amparo en cuestión.

La publicidad oficial o propaganda gubernamental no es exclusiva de la materia electoral, de hecho, la excepción es la materia electoral (en cuyos procesos se suspende su transmisión, con excepciones puntuales).

Además los bienes jurídicos superiores a resguardar frente al arbitrio de las autoridades en publicidad oficial son las libertades de información y de expresión, tuteladas por los artículos 6° y 7° constitucionales, 13 de la CADH y 19 del PIDCP.

Cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante la problemática que entraña en la región la falta de regulación de la publicidad oficial y su consecuente uso discrecional para premiar/castigar las líneas editoriales de los medios de comunicación, emitió en 2011 una serie de Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión. Estos principios son una guía útil para abordar el tema y establecer las bases que en el ámbito administrativo deberán regir la relación del poder público con los medios de comunicación.

A la luz de lo anterior, desde nuestra perspectiva, la equidad en la competencia electoral es un bien secundario a proteger de la discrecionalidad en publicidad oficial.

Adicionalmente deberá preverse que el Estado mexicano es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la CADH.

ARTICLE 19 considera que en un sistema democrático, las acciones u omisiones del Estado (y todos los entes de los poderes públicos y autónomos de los diferentes órdenes de gobierno) deben estar sujetos a un escrutinio riguroso por parte de las autoridades judiciales. Ello tiene sentido desde una perspectiva democrática, pero también partiendo del contexto actual de graves violaciones a derechos humanos que impera en el país.