

AMPARO EN REVISIÓN: 1031/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: CENTRO DE
LITIGIO ESTRATÉGICO PARA LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS,
ASOCIACIÓN CIVIL
RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ
SECRETARIA AUXILIAR: ARIADNA MOLINA AMBRIZ

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”¹**, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 1031/2019, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

...

26. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo en materia de

¹ Tesis de Jurisprudencia P./J. 53/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2014, página 61.

constitucionalidad, las consideraciones de la sentencia recurrida, así como los agravios propuestos por la recurrente.

27. Posteriormente, esta Primera Sala hará un breve análisis sobre los antecedentes legislativos del Decreto de reforma que por esta vía se reclama, esto con el ánimo de facilitar el estudio de su regularidad constitucional.

...

35. **Antecedentes legislativos del Decreto reclamado.** Como se anticipó, para esta Primera Sala resulta necesario narrar los antecedentes más relevantes del Decreto de reforma que se reclama con el ánimo de facilitar la comprensión de la presente ejecutoria.

- 35.1. **Reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.** Mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”², se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo constitucional, con personalidad jurídica, patrimonio propio y competencias oponibles a los Poderes de la Unión, respecto del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

35.2. Como sostuvo este Alto Tribunal Pleno en la *controversia constitucional 117/2014*³, el proceso legislativo tuvo la finalidad de dotar a ese instituto de facultades para regular cuestiones técnicas y económicas, pero también cuestiones sustantivas, que condicionaran el ejercicio robusto y desinhibido de los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información, sobre la base de que la radiodifusión y las telecomunicaciones son servicios públicos que satisfacen una función social y configuran instrumentos para hacer efectivos tales derechos.

35.3. De ahí que una de las finalidades de ese procedimiento fue establecer un esquema de protección de los derechos humanos que son indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático, entre ellos, la libertad de expresión y el acceso a la información, con el propósito de lograr su proyección en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en tanto son instrumentos básicos para su ejercicio dentro de la democracia.

³ Aprobada unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; en sesión plenaria celebrada el día siete de mayo de dos mil quince. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

35.4. Más aún cuando, entre las facultades otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones (con motivo de la reforma constitucional) fue la de emitir, con un amplio margen de discrecionalidad, una regulación autónoma de carácter general para el cumplimiento de la función reguladora, en su ámbito competencial, y a la que sólo fuera aplicable, por un lado, una expresión mínima del principio de reserva de ley; y, por otro, el principio de supremacía jerárquica de la ley exclusivamente en cuanto a la exigencia de no contradicción.

35.5. **Expedición de los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”**. Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, en ejercicio de su función reguladora, así como de la facultad de vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias establecida en los artículos 15, fracción LXI, y 216, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *“Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias”*⁴ para establecer acciones y directrices concretas que incrementan la exigibilidad de esos derechos.

⁴ ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis. Consultado en DOF - Diario Oficial de la Federación (20 de octubre de 2021).

35.6. En su parte considerativa, el Instituto enfatizó que su finalidad era *impulsar los derechos y mecanismos que la legislación había establecido y no, en cambio, generar nuevos derechos o mecanismos adicionales previstos en la Constitución Federal y en la Ley*, porque tales aspectos habían sido reservados por disposición constitucional expresa al ejercicio legislativo del Congreso de la Unión y que, por ello, se había limitado a generar condiciones regulatorias que propiciaran la adecuada y eficaz aplicación de la ley de la materia en la defensa de las audiencias.

35.7. **Abrogación de los “Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias”**. Mediante el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete⁵, fueron expedidas las disposiciones reclamadas en el presente juicio de amparo y, dentro de otras cuestiones, cobra especial relevancia la (nueva) obligación de los concesionarios consistente en *emitir un código de ética que tenga por objeto informar al público su compromiso con la salvaguarda de los derechos de las audiencias* y, además, *fueron abrogados los citados Lineamientos*.

⁵ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Consultado en DOF - Diario Oficial de la Federación (20 de octubre de 2021).

36. Para ilustrar los cambios normativos realizados con motivo del mencionado Decreto, esta Primera Sala se permite presentar el cuadro comparativo siguiente:

| <p style="text-align: center;">MARCO NORMATIVO ANTERIOR</p> <p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN⁶</p> | <p style="text-align: center;">MARCO NORMATIVO VIGENTE</p> <p style="text-align: center;">DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN⁷</p> |
|---|---|
| <p>Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:</p> <p>[...]</p> <p>LIX. <u>Vigilar y sancionar</u> las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley;</p> <p>[...]</p> <p>LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las <u>fracciones LIX y LX</u> de este artículo, previo apercibimiento;</p> | <p>Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:</p> <p>[...]</p> <p>LIX. Ejercer las facultades de <u>vigilancia</u> en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, <u>imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c)</u>, de la presente Ley;</p> <p>[...]</p> <p>LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la <u>fracción LX</u> de este artículo, previo apercibimiento; sin que esta facultad sea aplicable a programas noticiosos;</p> |

⁶ Legislación a su publicación el catorce de julio de dos mil catorce.

⁷ Legislación a su publicación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

| | |
|---|---|
| <p>Artículo 216. Corresponde al Instituto: [...]</p> <p>II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley; [...]</p> <p>IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones II y III, previo apercibimiento, y [...]</p> | <p>Artículo 216. Corresponde al Instituto: [...]</p> <p>II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley; [...]</p> <p>IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la fracción III, previo apercibimiento, y [...]</p> |
| <p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias: [...]</p> <p>II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p> | <p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias: [...]</p> <p>II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p> |

III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta;

IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa;

[...]

X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.

Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias.

Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.

III. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017)

IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción;

[...]

X. Los demás que se establezcan en otras leyes, exclusivamente.

Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las

audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

En la aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo, el Instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos y proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.

Artículo 259. Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia.

En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.

Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones.

La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.

Artículo 259. Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia.

La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.

Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.

La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los

| | |
|--|--|
| <p>Los defensores de las audiencias y los códigos de ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones, mismos que estarán a disposición del público en general.</p> <p>Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.</p> | <p>derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.</p> <p>El nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.</p> <p>Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.</p> |
| <p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de su designación;</p> <p>II. Contar con reconocido prestigio en las materias de comunicaciones, radiodifusión y telecomunicaciones;</p> <p>III. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y</p> | <p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, <u>únicamente</u>, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de su designación;</p> <p>II. Contar con reconocido prestigio en las materias de comunicaciones, radiodifusión y telecomunicaciones;</p> <p>III. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y</p> |

| | |
|---|--|
| <p>IV. Que no haya laborado con el o los concesionarios respectivos, según sea el caso, durante un periodo previo de dos años.</p> | <p>IV. Que no haya laborado con el o los concesionarios respectivos, según sea el caso, durante un periodo previo de dos años.</p> |
| <p>Artículo 261. El defensor de la audiencia atenderá las reclamaciones, sugerencias y quejas de las audiencias sobre contenidos y programación, implementando mecanismos para que las audiencias con discapacidad tengan accesibilidad.</p> <p>Los radioescuchas o televidentes deberán formular sus reclamaciones por escrito e identificarse con nombre, apellidos, domicilio, teléfono y correo electrónico, a fin de que reciban una respuesta individualizada. Asimismo, deberán presentar sus reclamaciones o sugerencias en un plazo no superior a siete días hábiles posteriores a la emisión del programa objeto de la misma.</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes.</p> <p>El defensor responderá al radioescucha o televidente en un plazo máximo de veinte días hábiles aportando las respuestas</p> | <p>Artículo 261. El defensor de la audiencia atenderá las reclamaciones, sugerencias y quejas de las audiencias sobre contenidos y programación, implementando mecanismos para que las audiencias con discapacidad tengan accesibilidad.</p> <p>Los radioescuchas o televidentes deberán formular sus reclamaciones por escrito e identificarse con nombre, apellidos, domicilio, teléfono y correo electrónico, a fin de que reciban una respuesta individualizada. Asimismo, deberán presentar sus reclamaciones o sugerencias en un plazo no superior a siete días hábiles posteriores a la emisión del programa objeto de la misma.</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, <u>cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética.</u></p> |

| | |
|---|---|
| <p>recibidas y, en su caso, con la explicación que a su juicio merezca.</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en su caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos.</p> | <p>El defensor responderá al radioescucha o televidente en un plazo máximo de veinte días hábiles aportando las respuestas recibidas y, en su caso, con la explicación que a su juicio merezca.</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.</p> |
| <p>Artículo 297.</p> <p>[...]</p> <p>El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.</p> | <p>Artículo 297.</p> <p>[...]</p> <p>El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y lo relativo a la materia de derechos de las audiencias, únicamente conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.</p> |
| <p>Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Con multa por el equivalente al doble de los ingresos obtenidos por el concesionario derivados de rebasar los topes máximos de transmisión de publicidad establecidos en esta Ley;</p> | <p>Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Con multa por el equivalente al doble de los ingresos obtenidos por el concesionario derivados de rebasar los topes máximos de transmisión de publicidad establecidos en esta Ley;</p> |

| | |
|---|---|
| <p>b) Con multa por el equivalente de 0.51% hasta el 1% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:</p> <p>I. No poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa;</p> <p>II. No nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética, o</p> <p>c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:</p> <p>I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o</p> <p>II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.</p> <p>[...]</p> | <p>b) Con multa por el equivalente de 0.51% hasta el 1% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:</p> <p>I. No poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa;</p> <p>II. No nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética, o</p> <p>c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:</p> <p>I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o</p> <p>II. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017)</p> <p>[...]</p> |
| | <p>Transitorios:</p> <p>[..]</p> <p>Segundo.- Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.</p> |

37. Estableció lo anterior, previo al análisis de constitucionalidad que realizará a esta Primera Sala, se precisa que el estudio que se presenta

a continuación se efectúa de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

38. En ese orden de ideas, de un examen en su conjunto de los conceptos de violación y de los agravios, así como de todos y cada uno de los razonamientos propuestos por las partes durante la tramitación procesal del juicio, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, y sin cambiar los hechos expuestos en la demanda, esta Primera Sala encuentra que el derecho que la parte quejosa-recurrente estima violado en su perjuicio es **su derecho a defender a las audiencias**⁸; y, en su calidad de asociación que tiene por objeto la defensa de los derechos humanos, **los derechos de las audiencias**.
39. Es decir, una vez identificados los cambios normativos, y resumidos en su esencia los conceptos de agravio y de violación relativos a la constitucionalidad del Decreto reclamado, esta Primera Sala identifica que la causa de pedir que subyace de tales argumentos consiste, fundamentalmente en lo siguiente.
40. En primer lugar, estudiar la validez constitucional de las disposiciones normativas que integran el Decreto reclamado a la luz de su incidencia, por un lado, en la figura del “defensor de las audiencias”, concretamente en la posición que tienen estos frente al ordenamiento jurídico para

⁸ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 68, julio de 2019, Tomo I, página 183, con número de registro 2020281, de rubro: “**SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO.**”.

activar un abanico más amplio de mecanismos a fin de salvaguardar esos derechos.

41. Y, en segundo lugar, estudiar algunas de las disposiciones normativas que integran ese mismo Decreto a la luz del estándar de protección de los derechos de las audiencias que, estima, encuentran reconocimiento expreso en el bloque de regularidad constitucional vigente.
42. Por ese motivo, el análisis de la regularidad constitucional del Decreto partirá de la premisa de que **la pretensión de la parte quejosa-recurrente** sí es, por un lado, proteger los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, o incluso hacer efectiva la garantía del principio de progresividad de los derechos humanos, de cara al Decreto reclamado, **pero también hacer efectivo su derecho como defensora de los derechos cuya titularidad corresponde a las audiencias y, en ese tenor, ampliar los mecanismos procesales establecidos en la legislación para llevar a cabo su objeto.**
43. En esa línea de pensamiento, la pregunta por responder para la resolución del asunto que ocupa a esta Primera Sala es: *¿Las disposiciones normativas reclamadas sobre el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete” vulneran los derechos de la parte quejosa porque restringen ilegalmente los recursos procesales que tenían a su alcance, hasta antes de su*

publicación, en calidad de defensores de los derechos de las audiencias para el ejercicio de su función?

44. La respuesta a esa interrogante es en sentido **afirmativo**. Para su justificación, esta Primera Sala se permitirá utilizar el orden metodológico siguiente: (a) El derecho a defender los derechos; y, (b) análisis de las disposiciones reclamadas a la luz del derecho a defender los derechos y del estándar de protección de la libertad de expresión y el acceso a la información en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

(a) El derecho a defender los derechos

45. **Doctrina universal.** El reconocimiento internacional de la defensa de los derechos humanos nació en el seno de las Naciones Unidas a través del reconocimiento de la legitimidad y el papel decisivo que desempeñan las y los defensores de los derechos humanos; estos esfuerzos se concretaron en **definir la “defensa” de los derechos humanos como un derecho en sí mismo y reconocer a las personas que trabajan a favor de esos derechos como sus “defensoras y defensores”**.⁹
46. En ese tenor, el deber del Estado de proteger los derechos de las defensoras y los defensores se deriva de la responsabilidad y el deber

⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Comentario a la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente reconocidos*. 2016. Obtenido en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf

fundamental de cada uno de ellos de proteger *todos* los derechos humanos.¹⁰

47. El 9 de diciembre de 1998, con motivo de la resolución 53/144, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó *la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos* (conocida como, la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”), por medio de la cual **se reconoció que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.**¹¹

48. Ciertamente es que no existe una definición concreta de quién es o puede ser defensor de los derechos humanos, sin embargo, en el preámbulo de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos” se hace referencia a **“los individuos, grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos.”**

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Comentario a la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente reconocidos*. 2016. Obtenido en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. *La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente reconocidos*, aprobada mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Obtenido en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

49. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha determinado que, de acuerdo con esta definición general, **pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo, hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales.**¹²
50. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de los derechos humanos no sólo desarrollan su actividad en organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado.¹³
51. La Declaración sostiene que, incluso, hay derechos que son fundamentales para hacer efectivo el derecho a la defensa de los derechos humanos, entre ellos: la libertad de asociación, de reunión pacífica, de opinión y de expresión y el derecho a tener acceso a información; a prestar asistencia letrada; y, desarrollar y debatir nuevas ideas en materia de derechos humanos.

¹² Consultado en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

¹³ Consultado en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

52. Asimismo, el concierto internacional reconoce que toda persona goza del derecho, individual o colectivo, a presentar denuncia o iniciar acción ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado en contra de las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹⁴

¹⁴ **Artículo 9.**

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.
2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.
3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
 - a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;
 - b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;
 - c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.
4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.
5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.”

53. En virtud de lo anterior, Michel Forst, Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, en el Comentario a la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos expresó que **las y los defensores de derechos humanos son fundamentales para nuestras democracias y el Estado de Derecho.**¹⁵
54. **Doctrina interamericana.** Por otra parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en la primera sesión plenaria celebrada el 7 de junio de 1999, adoptó la Resolución 1671, mediante la cual se reconoció la importante tarea que desarrollan las defensoras y los defensores de los derechos, y **exhortó a los Estados Miembros a continuar sus esfuerzos tendientes a otorgarles las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos**, en el plano nacional y regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente.¹⁶
55. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, resolvió que lo **que permite atribuir a una persona o grupo de personas la condición o la calidad de defensor de derechos humanos radica en**

¹⁵ Consultado en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf

¹⁶ OEA. AG/RES. 1671 (XXIX-O/99). "Defensores de los derechos humanos en las Américas". Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas, resolutorios 1 y 2.

la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público.¹⁷

56. En ese orden, dispuso que existe un consenso internacional respecto a que las actividades realizadas por las y los defensores de derechos humanos son las de promoción y protección de los derechos humanos¹⁸, resaltando que la defensa de los derechos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.¹⁹

57. Asimismo, ese Tribunal interamericano ha reconocido que **la labor realizada por los defensores y las defensoras de derechos humanos es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho**²⁰, ya que ante el incumplimiento por parte de los Estados de su deber de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, y ante el incumplimiento de “crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención”, se acentúa “la importancia del papel que cumplen”, en tanto que **actúan ejerciendo un constante reclamo, monitoreo, visibilización y denuncia de aquellas situaciones en que dicho**

¹⁷ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Párrafo. 129.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C. 192, párr. 87.

goce y disfrute no se encuentra garantizado o es, incluso, violentado.²¹

58. Por último, esta Primera Sala ha de hacer énfasis en el *caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, en el que, ese mismo Tribunal, sostuvo que, **las defensoras y los defensores de derechos humanos actúan como auténticos garantes contra la impunidad.**²²
59. **Doctrina nacional.** En sede nacional, para esta Primera Sala es importante traer a cuenta el criterio que sobre este tópico ha iterado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al definir como **“defensor o defensora de derechos humanos”** a aquella **persona que lleva a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o algunos de éstos, en específico, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales.**²³
60. Asimismo, en la Guía para Implementar Medidas Cautelares en Beneficio de Defensores de los Derechos Humanos en México, la Comisión reconoció que **la labor de las y los defensores de derechos humanos es esencial para el desarrollo de la democracia en nuestro país, dada la importancia que reviste la promoción y**

²¹ Consultado en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35519.pdf>

²² Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. *Op.cit.*, párr. 88.

²³ CNDH. *Guía para Implementar Medidas Cautelares en Beneficio de Defensores de los Derechos Humanos en México.* 2010. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Defensores/20110329_2.pdf

protección de los derechos fundamentales, así como la denuncia de los casos en que éstos son vulnerados.²⁴

61. Así las cosas, ha sido reconocido incluso por el régimen constitucional vigente en el Estado mexicano que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectivamente, a defender los derechos humanos.
62. En este sentido, a juicio de esta Primera Sala, el reconocimiento constitucional expreso de defensa de los derechos humanos encuentra su fundamento, por un lado, en la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, prevista en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
63. Y, por otro, en la ya reconocida eficacia horizontal de los derechos humanos, por virtud de la cual se ha sostenido que, incluso, los particulares se encuentran obligados a su garantía y protección. Ello pues, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos humanos tienen una función objetiva, conforme a la cual unifican, identifican e integran, el sistema jurídico del Estado.²⁵

²⁴ CNDH. *Guía para Implementar Medidas Cautelares en Beneficio de Defensores de los Derechos Humanos en México*. 2010. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Defensores/20110329_2.pdf

²⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 43/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 333, con número de registro 2012505, de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.”**.

(b) Análisis de las disposiciones reclamadas a la luz del derecho a defender los derechos²⁶ y del estándar de protección de la libertad de expresión y el acceso a la información en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión

64. Antes de comenzar el estudio, esta Primera Sala precisa que se atenderá a la causa de pedir contenida en las razones por las que la parte quejosa-recurrente considera que son inconstitucionales las disposiciones del Decreto que se reclama, la lesión que estima le causan sobre su esfera jurídica, y los motivos que la originaron, sin que ello signifique atender meras afirmaciones sin fundamento²⁷.
65. Asimismo, después de haber identificado el contenido normativo de los artículos reclamados, así como advertido esa causa de pedir, esta Primera Sala **examinará en su conjunto los conceptos de violación** a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.
66. ...

²⁶ En relación con el principio de reserva de ley, y el principio de progresividad, no regresividad, de los derechos humanos.

²⁷ Tesis de Jurisprudencia P./J. 68/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, con número de registro 191384, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.”**.

Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 81/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, con número de registro 185425, con número de registro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.”**.

(b.1.) Análisis de los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo, y 261, párrafo tercero, en su porción normativa “*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*” del Decreto reclamado a la luz de los principios de “reserva de la ley” y “supremacía jerárquica de la ley” (este último, aplicable sobre las disposiciones generales regulatorias que emite el Instituto Federal de Telecomunicaciones) y del derecho a la defensa de los derechos de las audiencias

— A la luz de los principios de “reserva de la ley” y “supremacía jerárquica” de la ley (aplicable sobre las disposiciones administrativas regulatorias que emite el Instituto Federal de Telecomunicaciones)

67. De la lectura integral y sistemática de los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo; y, 261, párrafo tercero, en su porción normativa “*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*” del Decreto reclamado, se facultó a los concesionarios para emitir un código de ética bajo un modelo *autorregulatorio* con el objeto de: a) informar al público en general la forma en la que se comprometen a respetar y promover los derechos de las audiencias; b) regular integralmente la actuación del defensor de las audiencias; y, c) incluir los principios rectores en la materia, que también se comprometen a promover, proteger, respetar y garantizar.

68. Asimismo, se dispone que esos códigos de ética serán emitidos libremente por cada uno de los concesionarios, y no serán objeto de convalidación o revisión por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ni de otra autoridad; disponiendo también que -tampoco- estarán condicionados a cumplir con criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación que emita el Instituto, o cualquier otra autoridad, de tal forma que sus contenidos se encontrarán exentos de revisión por parte del Estado y, por ende, no será posible su impugnación.
69. En adición a ello, no pasa desapercibido para esta Primera Sala que, en términos de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto, se estableció que las disposiciones que se opongan a las modificaciones realizadas en esa legislación quedaron abrogadas y, por tanto, con base en su contenido fueron derogados los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”.
70. En ese orden de ideas, la parte quejosa-recurrente argumenta que al eliminar la facultad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para proteger a las audiencias, y eliminar su facultad para establecer criterios mínimos de contenido sobre los códigos de ética de los concesionarios, se limitó en su perjuicio el derecho de defensa.
71. Para dar respuesta a este argumento, debe hacerse nuevamente referencia a lo narrado en el apartado de antecedentes.

72. La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión tuvo la finalidad de crear y consolidar al Instituto Federal de Telecomunicaciones como una **garantía de protección de ciertos derechos humanos (los de las audiencias) cuyo ejercicio es fundamental para el buen funcionamiento de un sistema democrático.**
73. En ese tenor, se otorgaron a ese Instituto una serie de facultades oponibles frente al resto de los Poderes de la Unión en función de su ámbito de especialización, siempre que se ejerzan dentro del marco regulatorio establecido por el propio Congreso de la Unión, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
74. El otorgamiento de esas facultades, como parte del principio de división de poderes y del sistema competencial dispuesto por la Constitución Federal dentro del marco de creación de organismos constitucionales autónomos encargados de realizar funciones estatales específicas con especialización, control y transparencia, significó a su vez la proscripción dirigida al Congreso de la Unión de expedir disposiciones regulatorias para normar temas que, de forma exclusiva conciernen, como sucede en este caso, al Instituto Federal de Telecomunicaciones.
75. Ahora bien, como se advierte del artículo 6º, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸, la reforma

²⁸ “Artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

B. **En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:**

en materia de telecomunicaciones significó la delimitación de un **campo exclusivo** para la **actuación legislativa del Congreso de la Unión** por lo que hace a dos temas importantes relacionados con su gestión democrática: (a) la definición y el reconocimiento de los derechos de las audiencias; y, (b) el establecimiento de sus garantías o mecanismos de protección y defensa.²⁹

76. Luego entonces, es claro que la definición de los derechos de las audiencias (su núcleo esencial), así como los mecanismos para su protección, fueron establecidos como un ámbito material reservado constitucionalmente a la ley, es decir, un área normativa sobre la que no es posible generar contenidos, sino exclusivamente mediante una ley en sentido formal y material; y, como un ámbito material cuya regulación corresponde al legislador por mandato constitucional (**principio de reserva de ley**), y que *no* es delegable **salvo que sea con el propósito de desarrollar o pormenorizar aspectos técnicos y operativos de esa parte sustancial.**

(...)

VI. **La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.**

²⁹ Incluso, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se señala que “como parte del proceso de reforma democrática del Estado, se propone la creación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos Audiovisuales que rija el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones y los contenidos audiovisuales del servicio de radio y televisión [...] En este sentido, entre los objetivos que esta iniciativa persigue se encuentran: [...] garantizar los derechos de las audiencias así como promover el respeto a las libertades de expresión y el derecho a la información.”.

Asimismo, la Exposición de Motivos de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, el Senado introdujo la obligación para que en la legislación secundaria se establecieran los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

77. En relación con esa última afirmación, si bien es cierto la definición del contenido sustancial de los derechos de las audiencias corresponde al legislador, también lo es que **el desarrollo regulatorio, técnico y operativo, para implementar los mecanismos que los hagan efectivos** fue dispuesto como un **ámbito material reservado constitucionalmente al Instituto Federal de Telecomunicaciones**, con fundamento en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
78. Por consecuencia, se trata de un área competencial sobre la que está vedado a otros poderes y, con mayor razón aún, a los particulares generar contenido dispositivo.
79. Así, con motivo del “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”³⁰, el organismo reconoció que con la reforma constitucional en la materia, publicada en el año 2013, se introdujeron una serie de innovaciones normativas en el sector, al representar una pieza esencial en el desarrollo de la democracia y acceso a la cultura, la educación, la salud y, en general, en el ejercicio de los derechos humanos. Dentro de las que se incluyó la obligación para el Congreso de la Unión de definir los derechos de las audiencias, así como sus mecanismos de protección.

³⁰ ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016. Consultado en DOF - Diario Oficial de la Federación.

80. Y, derivado de esa definición, el Instituto identificó la necesidad de la **emisión de una disposición general que hiciese referencia clara a los derechos de las audiencias, así como las obligaciones en la materia de su defensa.**
81. Haciendo especial énfasis, además, en que “*las razones del Constituyente Permanente para crear al Instituto como un órgano constitucional autónomo, no sólo era la de insertar un regulador apto para lograr la eficiencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, sino también para que, **mediante la regulación equitativa de esos sectores, se garantizara el más alto grado posible de garantía de los derechos a la libre expresión y acceso a la justicia***³¹”.
82. En ese tenor, como resolvió el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la *controversia constitucional 117/2014*, conforme al **principio de reserva de ley**, el Poder Reformador excluyó al Instituto Federal de Telecomunicaciones -sí- para el “reconocimiento” de los derechos de las audiencias, así como para la creación de los mecanismos para su efectividad. Excluyéndose, así, que ese ámbito normativo sea regulado por disposiciones de naturaleza distinta a un acto material y formalmente legislativo.
83. Sin embargo, como también se resolvió en ese medio de control constitucional, **el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene**

³¹ [Énfasis añadido].

competencia regulatoria en su materia de especialización y, por tanto, está facultado para emitir disposiciones administrativas generales que desarrollen técnica y operativamente tanto los derechos de las audiencias, como los mecanismos para su defensa.

84. Siendo que, a **las disposiciones administrativas generales que emite el Instituto Federal de Telecomunicaciones** les aplica el principio de **supremacía jerárquica de la ley**, de tal manera que sus actos, incluidos esos que son materialmente legislativos (los regulatorios, tienen que ser consistentes, y no contradictorios, con el régimen constitucional vigente.

85. Además, como también se sostuvo en mencionada controversia constitucional, la teleología del ejercicio de las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones consiste, primordialmente, en inhibir para el Congreso de la Unión lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional.³²

86. Es decir, el ejercicio de sus atribuciones consiste, principalmente, en **la regulación de un ámbito competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance en los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio**

³² Controversia constitucional 117/2014, resuelta en sesión del día siete de mayo de dos mil quince, aprobada por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. P. 112.

independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados.³³

87. Es decir, la intención del Poder Reformador de elevar a rango constitucional autónomo al Instituto Federal de Telecomunicaciones fue justamente, asegurarle que, exclusivamente con ese propósito, pudiera emitir regulación; es decir, con la finalidad de **decidir la suerte de las cuestiones que le corresponden a su esfera, al margen de los procesos políticos, y sobre la base de racionalidades técnicas propias de su sector especializado.**³⁴
88. Por ese motivo, también corresponde, incluso, a este Máximo Tribunal velar por el respeto de las facultades de apreciación y regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y, por tanto, preservar las decisiones contenidas en sus disposiciones generales, siempre y cuando las mismas se inserten dentro de su ámbito regulatorio.³⁵
89. Así las cosas, en síntesis, la definición o reconocimiento del contenido sustancial (núcleo esencial) de los derechos de las audiencias (esto es, el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información dentro del sector de las telecomunicaciones), por mandato constitucional, corresponde al Poder Legislativo, y *no es delegable* a ningún otro poder, ni mucho menos aún a los particulares.

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Íbid.*, p. 113.

90. De igual forma, por mandato constitucional, corresponde de forma exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones la función especializada de emitir todas aquellas reglas que hagan posible la garantía de los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información *en* los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; ello, en un espacio *independiente* de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, e independiente, también, de los intereses de los entes regulados.
91. Por esa razón, esta Primera Sala estima que ese Instituto es el constitucional y exclusivamente facultado para la emisión de disposiciones administrativas generales que, entre otras cuestiones, hagan efectivos los mecanismos procesales de defensa de los derechos de las audiencias.
92. En otras palabras, está proscrito tanto para otras autoridades, como para los particulares, la emisión de ese cuerpo regulatorio que haga posible la defensa de los derechos de las audiencias.
93. Máxime cuando la intención del Poder Reformador fue, precisamente, evitar la intervención de los intereses de esos concesionarios en la definición del estándar de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos de las audiencias, es decir, en los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información de las personas, *dentro del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión*.

94. Ello pues, como es ya de consolidado criterio, en su dimensión política, son derechos humanos que se presentan como una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.³⁶
95. Razón por la cual se hace especial énfasis en la protección y garantía de la libre circulación de ideas para la formación de la ciudadanía, pues mantiene abiertos los canales para el disenso y el campo político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder; y, sobre todo, contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos, y a la consolidación de un electorado debidamente informado.³⁷
96. De esa guisa, esta Primera Sala considera que la defensoría de las audiencias es, precisamente, una garantía (mecanismo procesal) que hace posible el derecho de éstas de exigir *sobre la esfera jurídica* (precisamente) *de esos concesionarios* la protección de sus derechos a la libertad de expresión y acceso a la información dentro del sector.
97. Por consiguiente, la defensoría de los derechos de las audiencias es una materia que merece ser protegida mediante un marco regulatorio técnico y operativo cuya emisión, a juicio de esta Sala, es de competencia exclusiva del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien fue constituido por el Poder Reformador en aras de garantizar la

³⁶ Tesis Aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234, con número de registro 2008101, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**”.

³⁷ *Ídem.*

regularidad legal y constitucional de los servicios que prestan los entes regulados, es decir, los concesionarios.

98. Luego entonces, los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo, y 261, párrafo tercero, en su porción normativa “*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*” del Decreto reclamado, al **facultar a los concesionarios** para la emisión de reglas técnicas y operativas que garantizan la efectividad de la defensa de los derechos de las audiencias (mediante la emisión de los llamados “códigos de ética”), al tratarse de una materia cuya competencia es exclusiva del órgano regulador especializado en esa materia (el Instituto Federal de Telecomunicaciones), violentan en perjuicio de la parte quejosa-recurrente los principios de “reserva de ley” y “supremacía jerárquica de la ley”, aplicables en la materia.
99. Es una evidencia para esta Primera Sala que delegar a los concesionarios la facultad de definir las normas técnicas y operativas que hagan posible la defensa de los derechos de las audiencias provoca el riesgo de que su regulación no propicie una deliberación pública plural y de calidad, esto en detrimento de los principios que rigen sobre la democracia representativa (la libertad de expresión, y el acceso a la información).
100. Si bien es cierto los concesionarios cumplen con una función social y democrática (pues los servicios que prestan son “públicos” a partir de la

reforma constitucional en la materia), también lo es que operan como agentes de mercado que buscan satisfacer sus propios intereses.

101. Los concesionarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, por su propia conformación, al ser en su mayoría sociedades mercantiles, tienen intereses económicos y financieros que hacen depender su subsistencia de las relaciones comerciales que sostienen con terceros.

102. Por tanto, al margen de su buena voluntad y del compromiso que puedan tener para salvaguardar los derechos de las audiencias, delegarles la facultad de su regulación podría provocar la emisión de normas con un sesgo económico y parcial. Sesgo que, a su vez, provoca un riesgo fundado de que, en su toma de decisiones, los concesionarios privilegien acciones que respondan a sus fines estrictamente comerciales.

103. Provocándose así, entonces, una violación a la independencia que el Poder Reformador buscaba que operara sobre esta materia al crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, precisamente por esa razón, optar por dotarlo de la naturaleza de un organismo constitucional autónomo.

104. Si bien es cierto que, como se dispuso en el *Amparo en Revisión 578/2015*³⁸, los concesionarios realizan funciones relevantes en un

³⁸ Amparo en Revisión 578/2015, resuelto en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José

modelo democrático (esto es, presentar ofertas plurales a la población de visiones sobre asuntos de interés público y, con ello, ofrecer un espacio destinado para la deliberación pública, en el cual se puedan poner a prueba las visiones mayoritarias y las ideas prevalecientes a partir de la exposición de nuevas visiones minoritarias y críticas), también lo es que facultarlos para regular integralmente la actuación de los defensores de las audiencias provoca un riesgo fundado de que impongan presupuestos procesales más restrictivos para su defensa, si advierten que ello puede traer aparejado un beneficio de naturaleza económica, financiera y/o competitiva.

105. Para asegurar una contribución real de los concesionarios en la dimensión social de la libertad de expresión, y que ésta no se someta a sus intereses económicos y de poder, es necesario **contar con un marco jurídico** que no solo permita el pluralismo mediático, **sino que establezca las condiciones para que puedan existir y crearse bajo un régimen regulatorio.**

106. Por tanto, la regulación debe prevenir cualquier conducta monopólica, tanto en función de la manipulación y el control de la información, como en cuanto a actos, aspectos e impactos de naturaleza económica y financiera.

Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

107. Adicionalmente, si bien el modelo autorregulatorio no *necesariamente* se traduce en una autorización legal expresa para crear un marco regulatorio de la defensa de las audiencias *menos proteccionista* que el emitido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, lo cierto es que delega la garantía de esos derechos a la buena voluntad de los concesionarios, y al compromiso que estos adquieran en relación con la ampliación, y no restricción, de los recursos procesales existentes para su defensa, fragmentándose así el principio de independencia sobre el que debe descansar este sector.

108. Máxime que, al estar directamente involucrados en la regulación de esa materia, también se corre un riesgo fundado de que la calidad en la prestación de sus servicios evite o excluya cualquier tipo de disenso sobre la emisión de contenidos que puedan generarles mayores beneficios dentro del mercado y que, para ello, decidan no dotar a los defensores de las audiencias de facultades más garantistas que permitan el ejercicio de su objeto.

109. En esa línea de pensamiento, además de que esa delegación de facultades implicó una trasgresión a los principios de reserva de ley (en tratándose de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión) y supremacía jerárquica de ésta (en tratándose de las facultades exclusivas del Instituto Federal de Telecomunicaciones) que opera en esta materia, los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo; y 261, párrafo tercero, en su porción normativa "*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*" propician una **tensión innecesaria entre las**

exigencias que deben cumplir los concesionarios al prestar los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, y los intereses de índole económica (al constituirse como auténticas sociedades mercantiles) **que puedan perseguir**, y así establecer una regulación que pudiera ser más restringida para los defensores de las audiencias, que la emitida por el ya multicitado Instituto.

— **A la luz del derecho a la defensa de los derechos (humanos) de las audiencias, en relación con el principio de progresividad de los derechos humanos**

110. Adicionalmente, es fundamental para esta Primera Sala pronunciarse, con particular énfasis, sobre los **párrafos segundo y tercero del artículo 256 del Decreto reclamado**, toda vez que (en adición a lo argumentado previamente) restringen injustificadamente los recursos procesales con que contaba la parte quejosa-recurrente, en su calidad de defensora de los derechos de las audiencias, al proscribirle la facultad de impugnar los eludidos “códigos de ética”, y establecer que estos no serán objeto de convalidación, ni de revisión, por parte de ninguna autoridad del Estado.

111. Así como al evitar obligarles a ajustarse al marco regulatorio (criterios, directrices, lineamientos, etcétera) que, sobre el tópico, emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones (organismo regulatorio y especializado en la materia); abrogando, con esa finalidad, los *“Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”*.

112. Los **párrafos segundo y tercero del artículo 256 del Decreto reclamado** constituyen una **medida legislativa que restringe** el núcleo esencial del derecho de la parte quejosa-recurrente, *prima facie*, **a defender los derechos humanos**³⁹. Derecho que, como se sostuvo en la parte considerativa de esta ejecutoria, goza de reconocimiento internacional suficiente y, por tanto, obliga a este Alto Tribunal a la definición de su estándar de protección y garantía.

113. Lo anterior, al impedirle la promoción de medios de impugnación que hagan exigible la convalidación y/o revisión de los “códigos de ética” que sean emitidos por los concesionarios; y, además, al derogar el marco regulatorio que, con ese propósito, había emitido el órgano especializado, es decir, el Instituto Federal de Telecomunicaciones; quien goza de la facultad exclusiva de vigilar que el desarrollo y la pormenorización de esos derechos sean acordes con los principios democráticos del Estado mexicano.

114. Sin embargo, el legislador fue omiso en dotar de una justificación constitucional razonable a la restricción establecida por virtud de la medida legislativa que se analiza (párrafos segundo y tercero del Decreto reclamado), y que reduce la extensión de la protección *prima facie* que otorga el derecho a la defensa de los derechos humanos, en

³⁹ El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. Este análisis corresponde a la primera etapa, que consiste en establecer si la medida legislativa limita un derecho fundamental; en ese tenor, debe preciarse cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* por ese derecho. Tesis Aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con número de registro 2013156, de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**”.

particular, de las audiencias⁴⁰; derecho que se restringe, además, en perjuicio de los derechos de una colectividad (las audiencias) que se configura como una pieza fundamental para la consolidación de la democracia en México.

115. Es decir, las normas analizadas carecen de una finalidad constitucionalmente válida que pueda ser contrapuesta a la importancia del derecho que limitan, tanto de forma **directa** (sobre el derecho a defender los derechos de las audiencias, como un derecho que coadyuva al fortalecimiento del régimen democrático del Estado), como de forma **indirecta** (sobre los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información dentro del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión). Sin que, por consecuencia, sea asequible para esta Primera Sala pronunciarse, incluso, sobre su idoneidad, necesidad y proporcionalidad (en sentido estricto)⁴¹.

116. Así pues, la expedición de los párrafos segundo y tercero del artículo 256 del Decreto reclamado no sólo carece de motivos para justificar constitucionalmente la restricción que representa sobre el derecho de la quejosa-recurrente a la defensa de los derechos, sino que, además, como ya se señaló, vulnera en su perjuicio los principios de reserva de ley y supremacía jerárquica de ésta en su contra.

⁴⁰ Tesis Aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con número de registro 2013156, de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**”.

⁴¹ Tesis Aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con número de registro 2013156, de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**”.

117. Restricción que no se justifica, incluso, en la medida en que corresponde a los concesionarios prestar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en cumplimiento de específicas exigencias, principalmente, la de proveer a la ciudadanía de información plural, veraz y oportuna para impulsar el robustecimiento del debate público, así como la toma de decisiones políticas informadas. Cuestiones que, en última instancia, (como el derecho a la defensa de los derechos) garantizan la consolidación del Estado democrático mexicano.

118. Para esta Primera Sala, suponer que la finalidad perseguida por el legislador con esa medida restrictiva⁴² fue la promoción, protección y defensa del principio de la libertad de expresión, sería tanto como *desconocer* que los concesionarios, en la prestación del servicio público correspondiente, *inciden de forma definitiva en la creación de pensamientos, ideologías, convicciones y creencias que construyen la opinión pública en un sector amplio e importante de la sociedad.*

119. Máxime que —aun suponiendo que la finalidad perseguida por el legislador hubiera sido la protección del principio de la libertad de expresión (como finalidad constitucionalmente válida para su limitación)— lo cierto es que también, de su análisis constitucional, conforme a la metodología del test de proporcionalidad, se resolvería que la medida analizada no supera el paso o subprincipio relativo a la

⁴² Del derecho a defender los derechos (en forma directa); y de los derechos de las audiencias (de forma indirecta).

“idoneidad”, pues para esta Primera Sala no existe una relación de causalidad lógica entre la restricción del derecho de la parte quejosa-recurrente a defender a las audiencias (esto, mediante la eliminación de los recursos procesales que instrumentó el Instituto Federal de Telecomunicaciones con ese propósito⁴³) y la protección, promoción y/o defensa del principio de la libertad de expresión. Ello pues, de hecho, **los abrogados “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias” permitían la garantía de ese derecho.**

120. Por los motivos expuestos, esta Primera Sala resuelve que ha lugar a declarar la invalidez constitucional de los artículos 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo; y, 261, párrafo tercero, en su porción normativa “*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*”, al vulnerar en perjuicio de la parte quejosa-recurrente los principios de “reserva de ley”, y “supremacía jerárquica de la ley”; así como su derecho a la defensa de los derechos de las audiencias, al no encontrarse una justificación constitucionalmente válida para su limitación.

121. Declaratoria de **invalidez** que, para su plena eficacia, conforme al artículo 78 de la Ley de Amparo debe **extenderse** sobre el **artículo segundo transitorio del Decreto reclamado** que, si bien no fue materia de concepto de violación alguno, lo cierto es que, para que la presente sentencia concesoria de amparo pueda restituir a la parte

⁴³ Los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”.

quejosa-recurrente en el goce y garantía de sus derechos vulnerados, es necesario también declarar su inconstitucionalidad.

122. Ello debido a que, con motivo de ese artículo transitorio se derogaron los *“Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”* que, precisamente, garantizaban el ejercicio de su derecho de defensa, y cuya abrogación no encuentra justificación constitucional razonable, esto en detrimento de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información pública de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

123. Cuestión que, como bien tuvo a argumentar la parte quejosa-recurrente en sus conceptos de violación, también representó una violación al principio de progresividad que opera sobre los derechos humanos, y que se traduce, por un lado, en la exigencia positiva dirigida al legislador consistente en la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos⁴⁴

124. Y que, por otro lado (en sentido negativo), **impone la prohibición de regresividad, de tal forma que el legislador tiene proscrito, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos.**⁴⁵

⁴⁴ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189, con número de registro 2015305, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.”**

⁴⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189, con número de

125. Luego entonces, con los artículos cuya inconstitucionalidad se declara, además de las violaciones antes expuestas, se violó en perjuicio de la quejosa-recurrente el principio de “no regresividad”; pues, **con la delegación de las facultades de regulación técnica y operativa sobre la defensa de los derechos de las audiencias a los concesionarios, y la consecuente derogación de los multicitados “Lineamientos”, se retrocedió en la tutela que estos derechos habían alcanzado hasta la emisión de estos últimos.**

126. De ahí que, también por virtud de este principio, corresponde a este Alto Tribunal, en su posición de máximo intérprete del régimen legal y constitucional mexicano, emitir una sentencia que garantice la operatividad y eficacia de ese principio; interpretando las disposiciones del Decreto reclamado de tal manera les sea atribuido un sentido progresivo, y nunca regresivo.⁴⁶

(b.2.) Análisis del artículo 15, fracciones LIX y LXI, del Decreto reclamado a la luz del derecho a la defensa de los derechos de las audiencias, en relación con el principio de progresividad de los derechos humanos

registro 2015305, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.”.**

⁴⁶ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189, con número de registro 2015305, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.”.**

127. Hasta antes de la publicación del Decreto reclamado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones tenía como atribución la de, no sólo **vigilar**, sino **sancionar** a los concesionarios frente al incumplimiento de las obligaciones en materia de defensa de las audiencias⁴⁷, así como ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violaran las normas previstas en la Ley⁴⁸ en materia de: (1) defensa de las audiencias; y, (2) programación dirigida a población infantil.⁴⁹

128. Sin embargo, con motivo de la publicación del Decreto reclamado, **se limitó** a ese Instituto a ejercer únicamente atribuciones para la **vigilancia** (no sanción) en materia de los derechos de las audiencias; e, imponer sanciones a los concesionarios únicamente en dos supuestos: (1) por no poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa y/o no nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética; y, (2) por incumplimiento de sus obligaciones en materia de defensa de los derechos de las audiencias.⁵⁰

129. Y, **se limitó** también su facultad de ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en la Ley en materia de programación dirigida a población infantil⁵¹, eliminándose esa misma facultad sobre los derechos de las audiencias.

⁴⁷ Antes artículo 15, fracción LIX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

⁴⁸ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vigente.

⁴⁹ Antes artículo 15, fracción LXI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

⁵⁰ Artículo 15, fracción LIX del Decreto reclamado, en relación con su diverso 311, incisos b) y c).

⁵¹ Artículo 15, fracción LXI, del Decreto reclamado.

130. En suma, conforme a esas modificaciones, esta Primera Sala encuentra que:

- se *abrogaron* las facultades *sancionatorias* del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de defensa y garantía de los derechos de las audiencias;
- se *restaron* sus facultades de *vigilancia* en materia de los derechos de las audiencias; y,
- se abrogó su facultad para suspender precautoriamente la programación que pudiese resultar violatoria de los derechos de las audiencias.

131. A juicio de esta Sala, la abrogación de sus facultades sancionatorias, así como de la facultad de imposición de medidas precautorias, frente a las violaciones o, posibles violaciones, por parte de los concesionarios sobre los derechos de las audiencias representó, también, la vulneración del derecho de la parte quejosa-recurrente a defender en su esfera jurídica a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

132. Más allá de que se hayan abrogado las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones en la materia, **se abrogaron en perjuicio de la parte quejosa-recurrente una serie de supuestos que le permitían hacer justiciables los derechos de las audiencias y, en ese tenor, exigir la sanción de los concesionarios frente al incumplimiento de sus obligaciones en la materia**⁵².

⁵² Defensa de los derechos de las audiencias.

133. Cuestión que, **además de implicar una violación a su derecho a la defensa de los derechos de las audiencias** que, como se sostuvo en el análisis inmediato anterior, se trata de una restricción que no encuentra una justificación razonable en el sistema constitucional vigente, **actualiza una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.**

134. Lo anterior pues, como se ha venido también argumentando, es un imperativo para el Poder Legislativo del Estado procurar que, tanto el núcleo esencial de los derechos humanos, como los mecanismos procesales para hacer efectiva su justiciabilidad, sean objeto de modificaciones o reformas únicamente con el propósito de intensificar su protección, defensa y garantía, y nunca para su atenuación. Lo que representa, además, la adopción del compromiso de no interferir en el grado de protección previamente alcanzado.

135. Luego entonces, al abrogar las facultades sancionatorias, y limitar las facultades de vigilancia en materia de los derechos de las audiencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la autoridad responsable realizó modificaciones legislativas que representan un retroceso en el grado de protección y garantía que había alcanzado la parte quejosa-recurrente en su derecho de defensa, así como el grado que habían alcanzado los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, esto es, la libertad de expresión y el acceso a la información dentro del sector.

136. Los cuales, se permite iterar esta Primera Sala, son derechos cuyos ejercicio, protección y garantía son *esenciales para la consolidación del régimen democrático del Estado mexicano* y que, por tanto, merecen la protección reforzada del Estado, incluido este Alto Tribunal.

137. De ahí que asista la razón a la parte quejosa-recurrente cuando sostiene, con motivo de su concepto de violación identificado como primero, que el artículo analizado limita en su perjuicio sus facultades de defensa de las audiencias.

138. Por las razones expuestas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que ha lugar a declarar, también, la invalidez constitucional del artículo 15, en sus fracciones LIX y LXI, del Decreto que se reclama.

(b.3.) Análisis de la abrogación del artículo 256, en sus fracciones III y IV en su porción normativa “que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa”, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁵³, hasta antes de la publicación del Decreto reclamado⁵⁴, a la luz del derecho a la defensa de los derechos de las audiencias, en relación con el principio de progresividad de los derechos humanos

⁵³ Legislación a su publicación el catorce de julio de dos mil catorce.

⁵⁴ Publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

139. En sus conceptos de violación, la parte quejosa-recurrente aduce que la supresión de la fracción III, del artículo 256 con motivo del Decreto reclamado limitó en su perjuicio el derecho de las audiencias correlativo a la obligación de los concesionarios de distinguir la “información” de las “opiniones” en programas noticiosos; y, agrega que la supresión de la fracción IV de esa misma disposición restringió en su perjuicio el derecho que le asiste frente a la (antes) obligación de los concesionarios de aportar elementos para distinguir entre “publicidad” y el resto del contenido de todo tipo de programas.

140. Para dar respuesta al argumento previo, esta Primera Sala se pronuncia en virtud de los razonamientos siguientes.

a) Análisis de la abrogación de la fracción III, del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁵⁵

141. Hasta antes de la publicación del Decreto reclamado, el artículo 256, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disponía que era un derecho de las audiencias (correlativo a una obligación de los concesionarios, o entes obligados) el que se diferenciara con claridad la “información noticiosa” de la “opinión de quien la presenta” dentro de su programación. Sin embargo, con motivo del Decreto reclamado, esa obligación (y correlativo derecho) se abrogó.

⁵⁵ Legislación a su publicación el catorce de julio de dos mil catorce.

142. Lo anterior, a juicio de la parte quejosa-recurrente, representó una violación al principio de progresividad de los derechos humanos en su perjuicio, pues antes se preveía un supuesto de defensa de los derechos de las audiencias (relativo a la diferenciación entre la “información noticiosa” y las “opiniones de quien la presenta”) que, con motivo del Decreto reclamado, se perdió.

143. Es decir, con motivo de esa abrogación, su derecho de defensa quedó desprovisto del reconocimiento de un derecho, así como de su garantía, en sede legislativa. Argumento que, a juicio de esta Sala es esencialmente fundado por las razones siguientes.

144. Como parte del estándar de protección del derecho a la libertad de expresión, esta Primera Sala ha acogido la distinción entre “hechos” y “opiniones”, en el sentido de que el objeto de ese derecho son los pensamientos, las ideas y opiniones, lo cual incluye, obviamente, apreciaciones y juicios de valor.⁵⁶

145. Sin embargo, por otro lado, el derecho a la información se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables; aclarando que, ya que sólo los hechos son susceptibles de prueba, **únicamente al derecho a la información le es aplicable la posibilidad de verificar la veracidad de ésta**, de manera que la actualización del estándar de

⁵⁶ Tesis Aislada 1a. XLI/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1402, con número de registro 2008413, de rubro: “LIBERTAD E EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL “SUSTENTO FÁCTICO” DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES.”.

lo que se conoce como "malicia efectiva"⁵⁷, en lo que se refiere a la falsedad, únicamente puede tener lugar en la difusión de hechos y no de opiniones, ideas o juicios de valor.⁵⁸

⁵⁷ El estándar de "malicia efectiva" adoptado por esta Suprema Corte entraña lo siguiente:

- Para el análisis de los límites a la libertad de expresión se ha adoptado el denominado "sistema dual de protección", según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.
- La principal consecuencia del referido sistema de protección dual es la doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva", conforme a la cual, la imposición de sanciones civiles derivada de la emisión de opiniones, ideas o juicios, corresponde exclusivamente a aquellos casos en que existe "información falsa" (en el caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "real malicia" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.
- La "malicia efectiva" es el criterio subjetivo de imputación adoptado para resolver los casos de responsabilidad civil por ejercicio de la libertad de expresión. Esto significa que para poder condenar civilmente a una persona en este tipo de asuntos, debe verificarse la existencia de todos los elementos que tienen que estar presentes en cualquier esquema de responsabilidad civil extracontractual que no sea de naturaleza objetiva: (i) la ilicitud de la conducta (vulneración del derecho a la vida privada); (ii) el criterio subjetivo de imputación (dolo o negligencia); (iii) la existencia de un daño (afectación al patrimonio moral de la persona); y (iv) una relación de causalidad entre la conducta ilícita y el resultado dañoso.
- Para que se actualice la "real malicia" o "malicia efectiva" no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales.
- La doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva" requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa sino, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.
- En torno al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva" señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una "temeraria despreocupación", referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.
- Por tanto, la intención de dañar no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, un error o la realización de una investigación elemental sin resultados satisfactorios, sino que se requiere acreditar que el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar.

146. Es decir, tanto la libertad de expresión como el acceso a la información cubren tanto la expresión de opiniones como la emisión de aseveraciones sobre hechos; sin embargo, son dos cosas que, desde la perspectiva de su régimen jurídico, no son idénticas.⁵⁹
147. Cuando de opiniones se trata no tiene sentido hablar de verdad o falsedad, que sí resultan relevantes cuando lo que nos concierne son afirmaciones sobre hechos. Sin embargo, en tratándose de la información, esta tiene que satisfacer una serie de requisitos diversos.
148. Sobre este tema, esta Primera Sala ha sostenido que para la difusión de información pública deben satisfacerse los requisitos siguientes: (1) tiene que ser de **interés público**, de relevancia pública o de interés general; (2) debe ser **veraz**, es decir, reflejar una diligente difusión de la verdad; y, (3) debe ser **objetiva e imparcial**, esto es, **se requiere que carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tenga por fin informar a la sociedad sino establecer**

Amparo directo en revisión 172/2019, resuelto en sesión correspondiente al día diez de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente).

⁵⁸ Tesis Aislada 1a. XLI/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1402, con número de registro 2008413, de rubro: "**LIBERTAD E EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL "SUSTENTO FÁCTICO" DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES.**".

⁵⁹ Tesis Aislada 1a. CCXX/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 284, con número de registro 165762, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD.**".

una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.⁶⁰

149. En ese orden de ideas, **la información cuya búsqueda, obtención y amplia difusión está constitucionalmente protegida es la información veraz e imparcial.** Estos dos requisitos pueden calificarse de límites o exigencias internas del derecho a la información.⁶¹

150. La veracidad no implica, sin embargo, que toda información difundida deba ser "verdadera" -esto es, clara e incontrovertiblemente cierta-; operar con un estándar tan difícil de satisfacer desnaturalizaría el ejercicio del derecho.⁶²

151. Lo que la mención a la veracidad encierra es más sencillamente una **exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública vengan respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad.**⁶³

⁶⁰ Tesis Aislada 2a. XXXIV/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1695, con número de registro 2016930, de rubro: **"INFORMACIÓN PÚBLICA EMITIDA POR EL ESTADO. REQUISITOS PARA SU DIFUSIÓN."**

⁶¹ Tesis Aislada 1a. CCXX/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 284, con número de registro 165762, de rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD."**

⁶² *Ídem.*

⁶³ *Ídem.*

152. Por esa razón, el **informador** debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitadas, la manera de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan.⁶⁴

153. Todo ello está relacionado con la satisfacción de otro **requisito "interno" de la información** cuya difusión, la Constitución y los tratados, protegen al máximo nivel: la **imparcialidad**. Así, **es la recepción de información de manera imparcial la que maximiza las finalidades por las cuales la libertad de obtenerla, difundirla y recibirla es una libertad prevaleciente en una democracia constitucional.**⁶⁵

154. El derecho a obtener información útil y los beneficios del intercambio libre y vigoroso de ideas son ciertamente incompatibles con la idea de imparcialidad absoluta y, hasta cierto punto, se espera que las diferentes perspectivas lleguen a los individuos por la combinación de fuentes de información y opinión a las que están expuestos, aunque cada una de esas fuentes no supere perfectamente el estándar en lo individual.⁶⁶

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*

155. La imparcialidad es, entonces, una barrera contra la tergiversación abierta, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas.⁶⁷
156. En síntesis, todo **informador**, en su calidad de intermediario de la programación que difunde, debe cumplir con el deber de que la información divulgada sea, por un lado, veraz y, por otro, **imparcial**, de tal forma que distinga entre las opiniones o juicios de valor de quien informa y el contenido mismo del mensaje informativo o noticioso.
157. De tal manera que la forma de presentar la información debe darles ese mensaje a las audiencias; esto es, sugerirles con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. Para lo cual, deben cumplir con un mínimo deber de diligencia, tanto en función de la comprobación de los hechos que son objeto de una noticia, como en función de lo que es noticia y la opinión de quien la difunde.
158. Esa era, precisamente, la finalidad que perseguía el legislador federal al exigir a los entes regulados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión (los concesionarios), como informadores, que diferenciaron con claridad, a propósito del contenido que transmiten, la “información noticiosa” de “la opinión de quien la presenta”, como parte

⁶⁷ *Ídem.*

del estándar de protección y garantía de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información de las audiencias.

159. Sin embargo, con motivo del Decreto reclamado, al abrogar esa obligación, por un lado, se eliminó en perjuicio de la parte quejosa-recurrente un supuesto normativo que la facultaba para hacer justiciables los derechos de las audiencias, frente a cualquier contenido emitido por los concesionarios que no hiciese la mencionada diferenciación.

160. Y, por otro, con motivo de esa abrogación, se limitan los derechos de las propias audiencias quienes, como ha resuelto esta Primera Sala, gozan de la prerrogativa de que el contenido que les sea transmitido haga esa distinción; lo cual representa la correlativa obligación de los concesionarios de cumplir con un mínimo deber de diligencia para su óptima identificación, habida cuenta de que, como se ha venido sosteniendo, prestan un servicio público que, por esa razón, debe cumplir una serie de exigencias de calidad que en última instancia contribuyen a la consolidación de la democracia en el Estado mexicano.

161. Asimismo, esta Primera Sala encuentra que con la abrogación que se estudia se violó en perjuicio de la parte quejosa-recurrente el principio de progresividad (no regresividad) de los derechos humanos, pues se eliminó su facultad de hacer exigible sobre la esfera jurídica de los concesionarios el derecho de las audiencias consistente en que se distinga entre “opiniones” e “información noticiosa”.

162. Violándose así, entonces, el estándar de protección de los derechos de las audiencias, y su consecuente justiciabilidad, que hasta el día treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete (fecha en que se publicó el Decreto reclamado) tenían legislativamente garantizado.

163. Por los motivos previos, esta Primera Sala estima que también ha lugar a declarar la **invalidez constitucional** de la **derogación** del artículo 256, fracción III, del Decreto reclamado.

b) Análisis de la abrogación de la fracción IV, del artículo 256, en su porción normativa “que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa”, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁶⁸

164. Ahora bien, hasta antes de la publicación del Decreto reclamado, el artículo 256, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión disponía que era un derecho de las audiencias (correlativo a una obligación de los concesionarios, o entes obligados) el de que se aportaran elementos para que se distinguiera entre la “publicidad” y el (resto) del “contenido” de un programa. Sin embargo, con motivo del Decreto reclamado, esa obligación (y su correlativo derecho) quedó abrogada.

165. Lo cual, a juicio de la parte quejosa-recurrente, representó una violación al principio de progresividad de los derechos humanos en su perjuicio,

⁶⁸ Legislación a su publicación el catorce de julio de dos mil catorce.

pues antes se preveía un supuesto de defensa de los derechos de las audiencias-consumidores (relativo a la aportación de elementos para la distinción entre “contenido publicitario” y el resto de la programación) que, con motivo del Decreto reclamado, se perdió.

166. Es decir, con motivo de esa abrogación, su derecho de defensa quedó desprovisto del reconocimiento de un derecho, así como de su garantía, en sede legislativa. Cuestión sobre la que esta Primera Sala estima asiste la razón a la parte quejosa-recurrente, por las razones siguientes.

167. A propósito de esa disposición normativa, en la Exposición de Motivos⁶⁹ de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se argumentó que era necesario clasificar las distintas modalidades de publicidad, debiéndose identificar aquella que se incorporara en el desarrollo de los programas a través de los propios conductores, intérpretes, artistas o cualesquiera otros participantes de los mismos.⁷⁰

168. Así pues, el legislador federal dispuso que, **a fin de evitar la “publicidad encubierta” era necesario que la transmisión de publicidad en medios de comunicación⁷¹ fuera identificada como tal**

⁶⁹ Cámara de origen: senadores. Exposición de Motivos. México, D.F., martes 2 de diciembre de 2008. 1. Iniciativa del Grupo Parlamentario PRI. Gaceta No. 306. P. 57.

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ De acuerdo con el artículo 3, fracción VII, de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves tres de junio de dos mil veintiuno), un medio de comunicación o medio es la persona física o moral que, por medio de ejemplares impresos, **las telecomunicaciones, la radiodifusión**, las señales satelitales, el Internet, la fibra óptica, el cable o cualquier otro medio de transmisión, difunda espacios publicitarios.

y diferenciarse claramente del programa, mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos.⁷²

169. Disponiendo, además, que la **publicidad** que se presentara a las audiencias como parte de contenidos informativos de cierta programación debía ser **identificada** como inserción pagada mediante un texto superpuesto que permitiera su reconocimiento como tal.⁷³

170. Ahora bien, en términos amplios, la doctrina define a la publicidad como un *“modo de promoción a través de la cual el consumidor conoce, se motiva y decide sobre bienes y servicios existentes en el mercado”*⁷⁴.

171. Sobre el particular, la Procuraduría Federal del Consumidor la define como un *“modo de promoción, a través del cual el proveedor-anunciante busca que el consumidor-destinatario de la misma conozca, se motive y decida sobre la consumición de sus bienes, productos y servicios”*.⁷⁵

172. Asimismo, esa Procuraduría ha sostenido que la publicidad, en ocasiones, puede constituir una oferta (declaración unilateral de la voluntad) jurídicamente vinculante para el proveedor con el consumidor-destinatario que la acepte; y, en otras ocasiones, la publicidad puede

⁷² Cámara de origen: senadores. Exposición de Motivos. México, D.F., martes 2 de diciembre de 2008. 1. Iniciativa del Grupo Parlamentario PRI. Gaceta No. 306. P. 57.

⁷³ Cámara de origen: senadores. Exposición de Motivos. México, D.F., martes 2 de diciembre de 2008. 1. Iniciativa del Grupo Parlamentario PRI. Gaceta No. 306. P. 57.

⁷⁴ García Sais, Fernando. *Efectos de la publicidad engañosa sobre la validez de los contratos celebrados con consumidores*. AAA, de Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/derpriv/cont/9/dtr/dtr2.htm> (3 de noviembre de 2021).

⁷⁵ Procuraduría Federal del Consumidor. *Guía de Procedimientos de Publicidad Engañosa*. Febrero 2006. P. 3.

constituir solamente propaganda de marca, en cuyo caso no hay una oferta publicitaria concreta.⁷⁶

173. Ahora bien, la publicidad comercial tiene una doble finalidad: (a) **informativa**, pues hace del conocimiento del receptor sobre la existencia y características de un bien, producto o servicio que se quiere vender; y, (b) **persuasiva**, que impulsa al receptor para que actúe en el sentido que sugiere el mensaje publicitario, normalmente a la adquisición de ese bien, producto o servicio.⁷⁷

174. Así, la Procuraduría sostiene que, como resultado de la actividad publicitaria, puede afirmarse que el consumidor determina su consumo con la información contenida en el mensaje publicitario; y, **dicha información desempeña un papel fundamental en el otorgamiento de su consentimiento contractual**, por eso su **carácter vinculante**.⁷⁸

175. De ahí que la legislación en la materia⁷⁹ disponga que la información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio⁸⁰ o forma deberán ser veraces, comprobables, **claros y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas,**

⁷⁶ *Íbid.*, p. 3 – 4.

⁷⁷ Procuraduría Federal del Consumidor. *Guía de Procedimientos de Publicidad Engañosa*. Febrero 2006. P. 4.

⁷⁸ Procuraduría Federal del Consumidor. *Guía de Procedimientos de Publicidad Engañosa*. Febrero 2006. P. 4.

⁷⁹ Ley Federal de Protección al Consumidor. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de abril de dos mil diecinueve.

⁸⁰ De acuerdo con el artículo 3, fracción VII, de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves tres de junio de dos mil veintiuno), un medio de comunicación o medio es la persona física o moral que, por medio de ejemplares impresos, **las telecomunicaciones, la radiodifusión**, las señales satelitales, el Internet, la fibra óptica, el cable o cualquier otro medio de transmisión, difunda espacios publicitarios.

denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir al error o confusión por engañosas o abusivas.⁸¹

176. Luego entonces, al tratarse de información de naturaleza *precontractual* que se proporciona a través de la publicidad, sí, debe contribuir a elevar la cultura de consumo entre la población, sin embargo, también es imprescindible que la misma sea **comprobable y respete la buena fe del consumidor-destinatario, dotándole de elementos objetivos que le ayuden a tomar una decisión racional de consumo.**⁸²

177. Dicho lo cual, para esta Primera Sala fue clara la intención del legislador federal de obligar a los medios de comunicación, en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, de hacer una distinción entre la programación y la “publicidad” que se transmite durante la misma. Ello, pues la publicidad contiene información de naturaleza precontractual que puede vincular al consumidor-audiencia a la celebración de un auténtico acuerdo de voluntades.

178. En otras palabras, se trata de contenido informativo que necesariamente incide en el ejercicio de la autonomía de la voluntad⁸³ del consumidor-audiencia; incide en la libre autodeterminación de su persona, toda vez que busca la consolidación de una relación jurídica

⁸¹ Artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

⁸² Procuraduría Federal del Consumidor. *Guía de Procedimientos de Publicidad Engañosa*. Febrero 2006. P. 5.

⁸³ Tesis Aislada 1a. CDXXV/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 219, con número de registro 2008086, de rubro: **“AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.”**.

mediante la manipulación de sus deseos, en particular, los relativos a la adquisición del algún bien, producto o servicio.

179. Es decir, la publicidad constituye información que desempeña un papel fundamental en el otorgamiento del consentimiento de una persona, pues inevitablemente incide en su libre capacidad para el ejercicio de sus derechos y la adopción de obligaciones⁸⁴ (*v.gr.* la celebración de un contrato de compraventa).

180. A final de cuentas, incide en la libertad de las personas (en su calidad de consumidores-audiencias) para autorregularse y permitir la creación, regulación, modificación y extinción de relaciones jurídicas, es decir, de construir una situación de derecho.⁸⁵

181. Así pues, precisamente por la vinculación jurídica que la publicidad provoca, esta Primera Sala coincide con la parte quejosa-recurrente en que, con la derogación de ese derecho (y la correlativa obligación de los concesionarios de aportar elementos para la citada distinción), se violó el derecho de las audiencias relativo a su facultad de conocer, dentro de la programación difundida por los concesionarios, por un lado, cuál es contenido publicitario y, por otro, cuál es el *resto* del contenido (no publicitario).

⁸⁴ Pinedo Aubián, F. Martín. *El principio de la autonomía de la voluntad y la conciliación extrajudicial*. S/E. S/P. S/A. P. 2.

⁸⁵ *Íbid.*, p. 2 – 3.

182. De no hacerse la distinción, las audiencias corren el riesgo fundado de recibir publicidad “engañosa” o “encubierta” que los conduzca a la celebración de acuerdos de voluntades indeseados.

183. Por esa razón, resulta obligatorio para los concesionarios aportar elementos objetivos que hagan identificable esa distinción, pues sólo así se garantiza que los consumidores-audiencias tomen decisiones racionales de consumición o gasto que sean *auténticamente* acordes con su autonomía.

184. En esa línea de pensamiento, esta Primera Sala resuelve que, con la derogación de ese derecho, se abrogó también un supuesto de justiciabilidad de la parte quejosa-recurrente, tendente a exigir de los concesionarios su deber de distinguir la “publicidad” dentro de la programación que difunden, con el ánimo ya no sólo de proteger los derechos de libertad de expresión y acceso a la información dentro del sector, sino el auténtico y libre ejercicio de su autonomía.

185. Limitándose, así, otro supuesto jurídico que la facultaba para el ejercicio de su objeto, consistente en hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las audiencias; quienes, en este supuesto, además de configurarse como tal, se configuran como genuinos *consumidores*.

186. De igual forma, no pasa tampoco inadvertido para esta Primera Sala del Alto Tribunal que, también con la abrogación de la disposición analizada —como en los estudios inmediatos anteriores— se vulneró en perjuicio de la parte quejosa-recurrente el principio de progresividad de los

derechos humanos, pues representó una merma en el régimen de protección y garantía que ya se tenía (ya) alcanzado sobre los derechos de las audiencias y su defensa, ello, hasta antes de la publicación del Decreto que por esta vía de amparo se reclamó.

187....