

**AMPARO EN REVISIÓN
136/2022
QUEJOSO Y RECURRENTE:

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona que es poeta, ensayista, autor de diversas obras y que además se dedica a la edición, producción y comercialización de libros, promovió un juicio de amparo indirecto en contra del sistema normativo previsto en la Ley General de Bibliotecas que regula la obligación de las personas editoras de entregar seis ejemplares de las obras que editan para la integración del depósito legal del servicio público bibliotecario, ya que a su consideración, antes de la creación de esa ley, debió consultarse a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana, y porque la imposición de esa obligación desconoce los derechos morales y patrimoniales de las personas autoras, constituye una contribución que debe observar los principios de justicia tributaria o en su caso, una donación que debe ser deducible del impuesto sobre la renta.

El Juez de Distrito que conoció el asunto negó el amparo, al considerar que las normas no son inconstitucionales, e inconforme con esa decisión, el quejoso interpuso un recurso de revisión y el Tribunal Colegiado que conoció de ese medio de impugnación, remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al subsistir un problema de constitucionalidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	12 a 13
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	El recurso es oportuno y fue presentado por parte legitimada.	13
III.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente.	13 a 14
IV.	ESTUDIO DE FONDO	El proceso legislativo de la Ley General de Bibliotecas no es inconstitucional, porque no era necesario consultar previamente a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana.	14 a 19
	IV.1 Primer problema jurídico		

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

	IV.2. Segundo problema jurídico.	El sistema normativo reclamado de la Ley General de Bibliotecas no es contrario a la protección de los derechos morales y patrimoniales del derecho de autor que emanan del artículo 28, décimo párrafo, de la Constitución Política del país.	19 a 33
	IV.3. Tercer problema jurídico.	La obligación de los editores de entregar seis ejemplares de sus obras para integrar el depósito legal, no constituye una contribución y tampoco un aprovechamiento que sea contrario a los derechos de los contribuyentes.	33 a 41
	IV.4 Cuarto problema jurídico.	La entrega de ejemplares de obras por parte de los editores, para integrar el depósito legal, no transgrede los derechos de los contribuyentes al no constituir una donación deducible de impuestos.	41 a 43
V.	DECISIÓN	Se confirma la sentencia recurrida y se niega el amparo en contra del sistema normativo reclamado.	43

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022
QUEJOSO Y RECURRENTE:

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL
HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***** de ***** de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **136/2022** interpuesto por el señor ***** en contra de la sentencia dictada el once de octubre de dos mil veintiuno por el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar si la Ley General de Bibliotecas, al obligar a quienes editan a entregar seis ejemplares de sus obras para integrar el depósito legal es inconstitucional al no haberse consultado, previamente a su creación, a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana, así como por vulnerar los derechos autoriales y al establecer una contribución o un aprovechamiento contrario a los principios de justicia tributaria o bien, una donación que debería ser deducible del impuesto sobre la renta.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** De las constancias que obran en autos se desprenden los siguientes antecedentes:
2. El señor ***** es un poeta y ensayista, autor de diversas obras literarias, que además se dedica a la edición, producción y comercialización de libros, a través de la editorial *****. En el año dos mil veinte, editó el título ***** y el libro ***** , del que además es autor junto con *****.
3. El primero de junio de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Bibliotecas, cuyos objetivos esenciales, consisten en establecer las bases de coordinación de los gobiernos de todos los niveles en materia de bibliotecas públicas, definir las políticas de su establecimiento, sostenimiento y organización, definir las normas básicas de funcionamiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, proponer las directrices para la integración del Sistema Nacional de Bibliotecas, fomentar la formación de bibliotecas por parte de los sectores social y privado, fomentar y garantizar la conservación del patrimonio documental y regular los términos del depósito legal¹.

¹ **Artículo 1.** La presente Ley es de observancia general en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Establecer las bases de coordinación de los gobiernos Federal, de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México en materia de bibliotecas públicas;
- II. Definir las políticas de establecimiento, sostenimiento y organización de las bibliotecas públicas;
- III. Definir las normas básicas de funcionamiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas;
- IV. Proponer las directrices para la integración del Sistema Nacional de Bibliotecas;
- V. Fomentar la formación de bibliotecas por parte de los sectores social y privado;
- VI. Fomentar y garantizar la conservación del patrimonio documental, bibliográfico, hemerográfico, auditivo, visual, audiovisual, digital y, en general, cualquier otro medio

4. **Demanda de amparo.** El doce de julio de dos mil veintiuno, el señor ***** promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación y del Director General del Diario Oficial de la Federación². Señaló como actos reclamados, según sus respectivas competencias, la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación de los artículos 19, 28, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 42, 43 y 44 de la Ley General de Bibliotecas, que establecen diversas obligaciones a quienes editan y producen obras orientadas a integrar el depósito legal del servicio público bibliotecario a través de la entrega de ejemplares a las instituciones depositarias, condicionan la posibilidad de deducir las donaciones en especie que realicen las editoriales y prevén sanciones para quienes no cumplan con esas obligaciones. El texto de las normas impugnadas es el siguiente³:

Artículo 19. Las editoriales del país podrán deducir impuestos a través de las donaciones que realicen en especie a la Dirección General en términos de lo dispuesto por los artículos 27, fracción I, inciso a), y 151, fracción III, inciso a) de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y 131 de su Reglamento, siempre y cuando las donaciones realizadas sean valoradas y, en su caso, aceptadas por la Secretaría⁴.

Artículo 28. El Sistema contará con un Consejo Consultivo, integrado por la representación de los sistemas bibliotecarios y bibliotecas cuyos acervos y colecciones constituyan un patrimonio bibliográfico de gran relevancia para el país, la representación del sector editorial y de especialistas en bibliotecología y biblioteconomía, el cual operará con base en un estatuto aprobado por sus

que contenga información afín, estableciendo instrumentos para la difusión cultural, la consolidación de la memoria comunitaria y el progreso educativo, y

VII. Regular los términos del Depósito Legal.

² Por escrito presentado en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

³ El quejoso señaló como preceptos constitucionales vulnerados los artículos 1, 4, 5, 14, 15, 22 y 31, fracción IV, así como 15.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 15.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Protocolo de San Salvador.

⁴ Se refiere a la Secretaría de Cultura, de acuerdo con el artículo 2, fracción XXI de la propia ley.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

miembros. La persona titular de la Secretaría de Cultura presidirá el Consejo y será suplida por la persona titular de la Dirección General.

Artículo 33. Se declara de interés público la recopilación, integración, almacenamiento, custodia y conservación de toda obra de contenido educativo, cultural, científico, técnico o de esparcimiento, distribuida para su comercialización o de manera gratuita, en formatos impreso o electrónico, analógico o digital, en el territorio nacional. El conjunto de obras recopiladas constituye el Depósito Legal.

Artículo 34. Las obras a que se refiere el artículo anterior podrán ser, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

- I. Libros, publicaciones periódicas, catálogos, folletos y pliegos;
- II. Publicaciones periódicas como periódicos, diarios, anuarios, revistas y memorias;
- III. Material cartográfico como mapas y planos, cartas de navegación, aeronáuticas o celestes;
- IV. Partituras;
- V. Fonogramas, discos y cintas;
- VI. Obras audiovisuales, micropelículas, diapositivas y fotografías;
- VII. Material gráfico, carteles y diagramas, y
- VIII. Cualquier otra que se considere relevante para documentar la memoria del conocimiento en el territorio nacional.

Artículo 36. Son Instituciones Depositarias reconocidas por esta Ley:

- I. La Biblioteca de México;
- II. La Biblioteca del Congreso de la Unión, y
- III. La Biblioteca Nacional de México.

Artículo 37. Todos los editores y productores de los materiales mencionados en los artículos 33 y 34 de esta Ley, deberán entregar ejemplares de todas sus ediciones y producciones, de acuerdo con lo siguiente:

- I. Dos ejemplares a la Biblioteca de México;
- II. Dos ejemplares a la Biblioteca del Congreso de la Unión, y
- III. Dos ejemplares a la Biblioteca Nacional de México.

En el caso de las obras publicadas en formatos electrónico, analógico o digital, se entregará un solo ejemplar por institución con los materiales complementarios que permitan su consulta y preservación.

Artículo 38. Cada uno de los repositorios del Depósito Legal, establecerá sus políticas de almacenamiento, custodia, conservación y consulta pública, con base en las disposiciones aplicables.

Artículo 39. Los materiales a que se refiere el artículo 37, se entregarán dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de su edición o producción, con excepción de las publicaciones periódicas que deberán ser entregadas, tan pronto sean puestas en circulación.

Artículo 42. El Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Cultura enviará mensualmente a las instituciones receptoras del Depósito Legal una relación en formatos automatizados de las publicaciones a las que fue asignado el Número Internacional Normalizado del Libro (ISBN) y el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Periódicas (ISSN), con objeto de facilitar la verificación del cumplimiento de la obligación consignada en la presente Ley.

Artículo 43. Los editores y productores del país que no cumplan con la obligación consignada en el artículo 39 de esta Ley, se harán acreedores a una multa equivalente a cincuenta veces el precio de venta al público de los materiales no entregados. La aplicación de la sanción no excusa al infractor de cumplir con la entrega de los materiales.

Artículo 44. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará efectivas las sanciones administrativas que correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables, y el monto que se recaude por concepto de multas se integrará en un fondo para el fortalecimiento de los propósitos de Depósito Legal.

5. En su demanda de amparo, el señor ***** hizo valer que los preceptos reclamados transgreden sus derechos a participar en la vida cultural, al trabajo, a la participación ciudadana, contemplan una multa excesiva y transgreden los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica, proporcionalidad y equidad tributarias y seguridad jurídica. En los conceptos de violación, planteó esencialmente lo siguiente:

- a) Los artículos 19, 37, 39, 42 y 43 de la Ley General de Bibliotecas, son contrarios al derecho a participar en la vida cultural, porque impiden a los editores a gozar de las artes y participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten e impiden que gocen del derecho a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las obras científicas, literarias o artísticas **de las que sean autores**, y son contrarias a la adopción de medidas económicas y técnicas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos culturales.
- b) Los artículos 19, 37, 39, 42, 43 y 44 de la mencionada ley violan el derecho a la libertad de trabajo, porque obligan a los editores a

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su consentimiento. El Poder Judicial de la Federación no puede permitir que se celebre un contrato, pacto o convenio que tiene por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de trabajo.

- c)** La ley reclamada disfraza de interés público las bases de coordinación de los gobiernos federal, de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en materia de bibliotecas públicas, así como el fomento y garantía de la conservación del patrimonio documental.
- d)** El proceso legislativo de la ley reclamada es inconstitucional porque no existió consulta previa a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.
- e)** El artículo 43 es contrario a la prohibición constitucional del establecimiento de multas excesivas, porque no establece elementos para valorar y graduar la imposición de la sanción a la luz de las circunstancias del editor productor de la obra, fija un monto excesivo con relación al valor del material no entregado y no existe una relación razonable entre el valor del material que se omitió entregar y la multa, ya que ésta consiste en cincuenta veces el precio de venta al público.
- f)** El artículo 19 viola los principios de ley y de subordinación jerárquica al establecer que las editoriales pueden deducir impuestos a través de las donaciones que realicen en especie a la Dirección General de Bibliotecas, siempre y cuando sean valoradas y, en su caso, aceptadas por la Secretaría de Cultura.
- g)** El mencionado precepto es contrario al principio de equidad tributaria, porque existen criterios contrarios a la certeza jurídica de los donativos, así como confusión entre personas físicas y morales al acceder al beneficio y bases diversas para el cálculo del impuesto anual, lo que conduce a que el donativo resulte oneroso. Además, es discrecional y discriminatoria la valoración que del donativo debe hacer la Secretaría de Cultura para que pueda ser deducible, ya que somete a los editores a valoraciones carentes de certeza jurídica, lo que transgrede su derecho de acceso a la cultura.

- h) El citado artículo 19 es contrario al principio de equidad tributaria, ya que no permite la deducción de la donación de los seis ejemplares que en total se deben entregar a la Biblioteca de México, a la Biblioteca del Congreso de la Unión y a la Biblioteca Nacional de México.
- i) El artículo 28 viola el principio de seguridad jurídica, porque no establece con claridad la integración del Consejo Consultivo al no señalar con precisión cuántos representantes lo conforman y no delimitar las calidades y cualidades de sus integrantes, además de que no se le asignan atribuciones y facultades.
- j) Los artículos 33, 34, 37 y 39 son contrarios a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, ya que el depósito legal constituye una contribución y al obligar a los editores a contribuir con seis obras, independientemente de su costo, no toma en cuenta su capacidad contributiva.
- k) La contribución que establecen esos preceptos es inconstitucional porque no se encuentra contemplada en la Ley de Ingresos de la Federación.

6. **Trámite y resolución del juicio de amparo.** Por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno, el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México admitió a trámite la demanda y la registró con el número de expediente *****⁵. En ese acuerdo determinó que debían tenerse como actos reclamados el refrendo y la publicación de la Ley General de Bibliotecas, al no haberse impugnado por vicios propios.

7. El juez dictó sentencia el once de octubre de dos mil veintiuno, en la cual **sobreseyó en el juicio** respecto de unos preceptos reclamados, y

⁵ Además, solicitó los informes justificados de las autoridades responsables y dio intervención al Ministerio Público de la Federación adscrito.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

en cuanto a otros, **negó el amparo solicitado**. Al respecto emitió los siguientes razonamientos:

- a) **Causas de improcedencia de oficio.** En cuanto a los artículos **43 y 44** de la Ley General de Bibliotecas debe sobreseerse, de oficio, en el juicio, ya que el quejoso no demostró su aplicación y por tanto carece de interés jurídico.
- b) El juicio de amparo es improcedente en contra del artículo **28**, ya que la integración del Consejo Consultivo se encuentra sujeta a la condición consistente en la aprobación de un estatuto, el cual no ha sido creado, por lo que, de oficio, debe sobreseerse en el juicio.
- c) **Causas de improcedencia infundadas.** Son infundadas las causas de improcedencia hechas valer por la Cámara de Diputados, respecto de los artículos 19, 33, 34, 36, 38, 39 y 42, porque constituyen un sistema normativo que por su simple entrada en vigor causan afectación al señor *********, ya que éste demostró tener el carácter de una persona física dedicada a la edición, producción y enajenación de libros. Las normas no constituyen actos consumados, pues de otorgarse el amparo solicitado, se podrían dejar sin efectos y restituir al editor en los derechos fundamentales que le fueron transgredidos.
- d) **Estudio de fondo.** De una lectura del artículo 38 de la ley reclamada podría considerarse que se otorgan facultades amplias a las autoridades para fijar los criterios conforme a los cuales se deben almacenar, custodiar, conservar y poner en consulta pública las obras que constituyen el depósito legal de acuerdo con las disposiciones legales, sin precisar a qué disposiciones se hace referencia, por lo que debe hacerse una interpretación conforme de ese precepto.
- e) De la exposición de motivos de la ley reclamada, se obtiene que las facultades que establece el artículo 38, deben sujetarse a las normas, derechos y privilegios previstos en la Ley Federal del Derecho de Autor y al artículo 28 de la Constitución Política del país, por lo que de esa manera quedan protegidos los derechos morales y patrimoniales de los autores.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

- f) De la interpretación que ha realizado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al derecho de acceso a la cultura⁶, no se advierte que se haya considerado la obligación del Estado de consultar, previamente a la emisión de una ley, a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, y esa exigencia tampoco se advierte en la Constitución Política del país.
- g) La consulta previa no era necesaria, porque la figura del depósito legal de publicaciones no representa una afectación significativa en la realización de las actividades del sector editorial.
- h) La entrega de ejemplares de publicaciones y obras al depósito legal, no constituye una donación deducible para efectos tributarios porque no está definida así por la Ley del Impuesto sobre la Renta y más bien se trata de una obligación de los editores y productores frente al Estado.
- i) Aun cuando se considerara que esa entrega constituye una donación, no podría ser deducible del impuesto sobre la renta porque las donaciones realizadas a entidades públicas o a organizaciones no lucrativas, no pueden ser catalogadas como gastos indispensables para la generación del ingreso del contribuyente.
- j) El depósito legal no constituye una contribución, toda vez que no consiste en una carga fiscal para los editores y productores y no se trata de una contribución que sea destinada para el gasto público y tampoco de un aprovechamiento.
- k) El quejoso se limitó a precisar que hay confusión entre personas físicas y morales al momento de acceder al beneficio de la deducción de las donaciones, pero no expuso mayor argumentación a partir de la cual se pueda considerar que las normas son inconstitucionales y, por tanto, su planteamiento es inoperante.

⁶ El Juez invocó la ejecutoria que dio lugar a la tesis aislada número 1ª. CXXI/2017. Registro digital: 2015128, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 216, de rubro: “**DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. ES UNA VERTIENTE DEL DERECHO A LA CULTURA**”.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

8. **Recurso de revisión.** Inconformes con esa decisión, el señor ***** interpuso un recurso de revisión ante el Juzgado de Distrito, el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno. En su escrito de agravios, expuso, esencialmente, lo siguiente:

- a) **Primer agravio.** El juez consideró que las normas reclamadas no transgreden los derechos patrimoniales y morales autoriales pero no precisó en qué forma se respetan esos derechos. La remisión que hizo a la Ley Federal del Derecho de Autor es insuficiente para considerar que abordó la totalidad del problema planteado.
- b) **Segundo agravio.** De acuerdo con el artículo 4, párrafo cuarto, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, el Estado tiene la obligación de consultar a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana⁷, en todos los asuntos vinculados con las actividades que representen y no sólo cuando haya un impacto notable o indefectible sobre esas actividades.
- c) **Tercer agravio.** Las normas reclamadas causan un impacto notable en los derechos morales y patrimoniales de los editores, y por tanto era necesaria la consulta previa a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana porque la manera en la que se establece el depósito legal impide la comunicación pública, la divulgación y conocimiento de la obra.

⁷ **Artículo 4.** Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y para los fines que ella establece.

Las Cámaras estarán conformadas por Comerciantes o Industriales, según lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 2; sus Confederaciones estarán conformadas sólo por Cámaras.

Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza.

Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.

La actividad de las Cámaras y sus Confederaciones será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas o partidistas.

Las entidades extranjeras o binacionales que tengan por objeto igual o semejante al de las Cámaras que se regulan en esta Ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en el territorio nacional y actuarán como asociaciones sujetas al derecho común.

- d) **Cuarto agravio.** La obligación de entregar ejemplares para integrar el depósito legal constituye una contribución a pesar de que no se trate del pago en numerario y un ingreso para el gasto público que responde a las necesidades del derecho a la cultura, y por tanto debe respetar los principios de justicia tributaria.
- e) **Quinto agravio.** El depósito legal puede constituir un aprovechamiento, ya que implica la entrega de un bien que deja de ser propiedad del sujeto para que forme parte del patrimonio del Estado y se destina a la satisfacción de un interés común como lo es el acceso a los bienes culturales. El depósito es un decomiso o expropiación a través de los cuales el Estado puede poner las obras a consulta y difusión pública.
- f) **Sexto agravio.** El depósito legal constituye una donación que debe ser deducible del impuesto sobre la renta.

9. **Trámite del recurso de revisión.** El ocho de noviembre de dos mil veintiuno, la Presidenta del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió a trámite el recurso y ordenó su registro con el número de toca *****.
10. **Sentencia.** En sesión de diez de marzo de dos mil veintidós, el Pleno del citado Tribunal Colegiado dictó resolución en la que **declaró firme** el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y ordenó remitir el asunto a esta Suprema Corte. En esencia, determinó lo siguiente:
- a) Al no haberse combatido el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, respecto de los artículos 28, 43 y 44 de la Ley General de Bibliotecas, debe quedar firme esa decisión.
 - b) El juez analizó las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables y no hay alguna otra sobre la que deba hacerse algún pronunciamiento ni que el tribunal advierta de oficio.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

- c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia originaria para conocer del asunto, porque se trata sobre preceptos de la Ley General de Bibliotecas, de los cuales además no existe algún criterio obligatorio en los que se hayan definido los temas de inconstitucionalidad hechos valer en su contra.

11. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo del Presidente de este alto tribunal de veinticuatro de noviembre dos mil veintiuno, se tuvo por recibido el recurso y se ordenó su registro con el número de expediente **136/2022**; asimismo, se dio vista a la parte que tuviera interés en que subsista la sentencia recurrida y se dio la intervención que le corresponde al Fiscal Ejecutivo titular de la adscripción.
12. El cuatro de abril de dos mil veintidós, el Presidente acordó reasumir la competencia originaria, admitió el recurso y ordenó su envío a la Primera Sala y su turno a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
13. **Avocamiento.** En acuerdo de **diecisiete de mayo de dos mil dos**, la Presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto y se ordenó el envío de los autos a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

I. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer este recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso b), de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación; en relación con los puntos primero, tercero y cuarto, fracción I, inciso b), del Acuerdo General Plenario 5/2013, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto, donde subsiste un tema de constitucionalidad en materia administrativa, respecto de la que se tiene la competencia originaria.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

15. Es innecesario el análisis de la **oportunidad** de los recursos y de la **legitimación** del recurrente, pues el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se ocupó de ello en la sentencia dictada en el amparo en revisión ***** de su índice.

III. PROCEDENCIA

16. El presente recurso es procedente puesto que se hace valer en contra de una sentencia dictada por el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en la audiencia constitucional del juicio de amparo indirecto *****.
17. Además, porque el Tribunal Colegiado, en sesión de diez de marzo de dos mil veintidós, dictó resolución en la que declaró firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y, dado que no advirtió la actualización de alguna otra causal de improcedencia planteada por las autoridades responsables, ni de oficio, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, para

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

conocer de la impugnación de inconstitucionalidad en contra de los artículos impugnados de la Ley General de Bibliotecas.

18. Por otra parte, no se soslaya que al rendir su informe justificado, la Cámara de Senadores hizo valer que debe sobreseerse en el juicio de amparo respecto del acto que se le reclamó, consistente en la **expedición** de la ley reclamada, porque ese acto legislativo no lo realiza por sí sola, sino que es atribuible al Congreso de la Unión. El Juez de Distrito, si bien no hizo alusión expresa a las manifestaciones de la autoridad responsable mencionada, tuvo por cierto el acto de expedición de la ley, reclamado al Congreso de la Unión, por lo que se pronunció implícitamente sobre el informe justificado rendido por la Cámara de Senadores.
19. Por tanto, no se advierte que quede pendiente el estudio de alguna causal de improcedencia planteada por las autoridades responsables en sus informes justificados.
20. En consecuencia, el presente recurso es procedente ante esta Suprema Corte.

IV. ESTUDIO DE FONDO

IV.1. Primer problema jurídico (Determinar si el proceso legislativo de la Ley General de Bibliotecas es inconstitucional al no haberse consultado, previamente a su emisión, a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana)

21. Antes de analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones reclamadas, deben estudiarse preferentemente los argumentos relacionados con las violaciones al procedimiento

legislativo que dio lugar a la Ley General de Bibliotecas, pues de ser fundados, la unidad normativa reclamada sería inconstitucional.

22. Esta Primera Sala determina que el proceso legislativo de la Ley General de Bibliotecas no es inconstitucional por no haberse consultado a la Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana previo a su emisión, y por ende son infundados los agravios segundo y tercero, por las razones que a continuación se desarrollan:
23. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia de la figura del parlamento abierto como un mecanismo de transparencia acceso a la información pública, espacio de participación y colaboración con la ciudadanía con capacidad para influir en la agenda pública. Es un proceso que abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las legislaturas donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no solo de receptor de las decisiones propias de la democracia representativa⁸.
24. La implementación de esa figura implica incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales ya sea en el diseño de normas, en el acceso a conocer las iniciativas ciudadanas, en la transparencia en los procesos de deliberación pública, entre otros.
25. Por ello, es deseable que en una democracia constitucional se incluyan ese tipo de mecanismos pues ofrecen la ventaja de un proceso de

⁸ Párrafos 106 y 107 de la Acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resuelta el seis de diciembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de diez votos en cuanto al reconocimiento de validez del proceso legislativo que dio lugar al decreto impugnado de las ministras Yasmín Esquivel Mossa, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández y los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

formación de leyes con una elevada confianza en los representantes de la ciudadanía y favorecen al cumplimiento y aceptación de la legislación⁹.

26. Sin embargo, el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política del país¹⁰, que confiere al Congreso de la Unión la facultad de legislar todo lo concerniente a las bibliotecas, como parte del derecho a la cultura general de las personas, no condiciona esa atribución a una previa consulta de los editores de las obras de contenido educativo, cultural, científico, técnico o de esparcimiento.
27. Tampoco establece esa obligación para legislar sobre aspectos que afecten la materia de los derechos de las personas autoras.

⁹ Esta ventaja fue destacada por la Primera Sala al resolver el Amparo en Revisión 25/2021 (párrafo 241) el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

¹⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene la facultad:

[...]

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, **bibliotecas**, observatorios y **demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones**; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; [...].

28. La importancia de lo anterior radica en que es la norma fundante la que establece las atribuciones del Congreso de la Unión y las limitantes que tiene para legislar en cierta materia, por lo que no se puede considerar que esas facultades estén restringidas por un ordenamiento especial de jerarquía inferior a la Constitución como lo es la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.
29. El caso que refirió el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, relativo a las medidas legislativas o administrativas que requieren previa consulta, cuando afectan a comunidades y pueblos indígenas, es ilustrativo para comprender las anteriores consideraciones porque esa limitación a las atribuciones del Congreso de la Unión, se encuentra prevista en el artículo 2º, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política del país¹¹, mientras que para el caso de los editores no se

¹¹ **Artículo 2º. [...]**

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

[...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Al respecto, esta Primera Sala ha establecido que todas las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

advierde que el constituyente haya establecido una restricción de ese tipo¹².

30. Aunado a lo anterior, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones no se advierde que se imponga al legislativo la obligación de realizar una consulta previa a la aprobación de alguna ley que involucre la actividad editorial, pues el deber del Estado de consultar a las cámaras y confederaciones en los asuntos vinculados con las actividades que representan¹³, se encuentra acotado por la propia ley, como a continuación se observa:

- El artículo 7, fracción II, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, prevé que las cámaras tendrán por objeto, entre otros, actuar como órganos de consulta en el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos **para el fomento de la actividad económica nacional**¹⁴.

Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). Registro digital: 2004170. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 736. Rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”.**

¹² También resulta ilustrativa la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad como una formalidad esencial del procedimiento legislativo prevista en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la que ha sido abordada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otras, la Acción de Inconstitucionalidad 48/2021, resuelta el catorce de febrero de dos mil veintidós por unanimidad de once votos de las ministras Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, con voto aclaratorio, y los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, salvo por la postergación de efectos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

¹³ **Artículo 4.** [...] Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan. [...].

¹⁴ **Artículo 7.** Las Cámaras tendrán por objeto: [...] II. Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional;

- Los artículos 12, primer párrafo y 33, fracción II, establecen que es necesario consultara consultar a la confederación correspondiente, antes de autorizar la creación de nuevas cámaras de una industria específica nacional, y que es indispensable consultar tanto a las cámaras como a las confederaciones la captura de información que se haga para el Sistema de Información Empresarial Mexicano¹⁵.

31. Consecuentemente, tampoco es cierto que la ley especial de referencia establezca la obligación a cargo del Congreso de la Unión de hacer una consulta previa para estar en aptitud de crear una ley general como lo es la Ley General de Bibliotecas, y menos aún lo exige así la Constitución Política del país. Por tanto, debe confirmarse la decisión del juez de negar el amparo en contra del proceso legislativo de ese ordenamiento jurídico.

IV.2. Segundo problema jurídico (Determinar si el sistema normativo reclamado de la Ley General de Bibliotecas es contrario a la protección de los derechos morales y patrimoniales de las personas autoras que emanan del artículo 28, décimo párrafo, de la Constitución Política del país)

32. Esta Primera Sala determina que los artículos 19, 37 y 39 de la Ley General de Bibliotecas no son contrarios a la protección de los derechos morales y patrimoniales de las personas autoras, y por ende es infundado el primer agravio. A continuación se desarrollan las razones de esta decisión.

¹⁵ **Artículo 12.** La Secretaría podrá autorizar la creación de nuevas Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, o de Industria específica nacional y genérica regional, debiendo ser escuchada, para tal efecto, la opinión de la Confederación que corresponda, previa consulta de la Confederación de que se trate a las Cámaras interesadas.

Artículo 33. La administración del SIEM estará a cargo de la Secretaría, quien garantizará que el sistema opere eficientemente en todo momento, para ello: [...]

II. La captura de la información para el SIEM será a través de las Cámaras, de acuerdo a las reglas de operación que para tal efecto emita la Secretaría, una vez consultadas las Cámaras y Confederaciones;

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

33. En el primer concepto de violación, el señor ***** hizo valer que las normas reclamadas no garantizan la protección de los derechos morales y materiales de autores de obras científicas, literarias o artísticas¹⁶. Cabe señalar que en ese concepto de violación, el quejoso no expuso una argumentación más allá de la afirmación de que los preceptos reclamados no garantizan la protección de los derechos morales y patrimoniales mencionados.
34. En la sentencia recurrida, el juez sostuvo que de acuerdo con la exposición, el artículo 38 de la Ley General de Bibliotecas hace remisión al artículo 28 de la Constitución Política del país¹⁷ y a la Ley Federal del Derecho de Autor, cuyos artículos 21, 27 y 30¹⁸, regulan las

¹⁶ Como se narró en el apartado de antecedentes, el quejoso, además de ser editor, es autor de diversas obras literarias.

¹⁷ **Artículo 28.** [...] Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. [...]

¹⁸ **Artículo 21.** Los titulares de los derechos morales podrán en todo tiempo:

- I. Determinar si su obra ha de ser divulgada y en qué forma, o la de mantenerla inédita;
- II. Exigir el reconocimiento de su calidad de autor respecto de la obra por él creada y la de disponer que su divulgación se efectúe como obra anónima o seudónima;
- III. Exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor;
- IV. Modificar su obra;
- V. Retirar su obra del comercio, y
- VI. Oponerse a que se le atribuya al autor una obra que no es de su creación. Cualquier persona a quien se pretenda atribuir una obra que no sea de su creación podrá ejercer la facultad a que se refiere esta fracción.

Los herederos sólo podrán ejercer las facultades establecidas en las fracciones I, II, III y VI del presente artículo y el Estado, en su caso, sólo podrá hacerlo respecto de las establecidas en las fracciones III y VI del presente artículo.

Artículo 27. Los titulares de los derechos patrimoniales podrán autorizar o prohibir:

- I. La reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio ya sea impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.
- II. La comunicación pública de su obra a través de cualquiera de las siguientes maneras:

prerrogativas de quienes son titulares de derechos morales y patrimoniales y concluyó que con esos ordenamientos se preservaba la protección de los derechos mencionados, mientras que en sus agravios, el señor ***** dice que ese análisis está incompleto porque **el juez no precisó de qué manera las normas reclamadas protegen los derechos de las personas autoras.**

a) La representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas;b) La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento, en el caso de obras literarias y artísticas;

c) El acceso público por medio de la telecomunicación, incluida la banda ancha e Internet, y

d) La puesta a disposición del público de sus obras, de tal forma que los miembros del público puedan acceder a estas obras desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija.

III. La transmisión pública o radiodifusión de sus obras, en cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por:

a) Cable;

b) Fibra óptica;

c) Microondas;

d) Vía satélite, o

e) Cualquier otro medio conocido o por conocerse.

IV. La distribución de la obra, incluyendo la venta u otras formas de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, este derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente contemplado en el artículo 104 de esta Ley;

V. La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización;

VI. La divulgación de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y

VII. Cualquier utilización pública de la obra salvo en los casos expresamente establecidos en esta Ley.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de los concesionarios de radiodifusión de permitir la retransmisión de su señal y de la obligación de los concesionarios de televisión restringida de retransmitirla en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y sin menoscabo de los derechos de autor y conexos que correspondan.

Artículo 30. El titular de los derechos patrimoniales puede, libremente, conforme a lo establecido por esta Ley, transferir sus derechos patrimoniales u otorgar licencias de uso exclusivas o no exclusivas.

Toda transmisión de derechos patrimoniales de autor será onerosa y temporal. En ausencia de acuerdo sobre el monto de la remuneración o del procedimiento para fijarla, así como sobre los términos para su pago, la determinarán los tribunales competentes.

Los actos, convenios y contratos por los cuales se transmitan derechos patrimoniales y las licencias de uso deberán celebrarse, invariablemente, por escrito, de lo contrario serán nulos de pleno derecho.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

35. Las normas reclamadas imponen a quienes editan obras, la obligación de colaborar con la integración del depósito legal¹⁹, para lo cual, tienen que entregar seis ejemplares, de los cuales, dos se destinan a la Biblioteca de México, dos a la Biblioteca del Congreso de la Unión y dos a la Biblioteca Nacional de México. Para una mejor comprensión del estudio desarrollado en esta ejecutoria, es conveniente traer a contexto parte de la exposición de motivos de la ley reclamada, en la que se consideró lo siguiente:

[...] En este marco referencial, y en atención al artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se hace necesaria la configuración de una Red Interinstitucional de Bibliotecas Públicas que apoye a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas en nuestro país, con el objeto de cumplir con uno de sus objetivos, *“lograr el acceso universal a la información y el conocimiento, así como contribuir a detonar los procesos de equidad y democratización en las sociedades cada vez más globales”*.

En este contexto, la Dirección General de Bibliotecas busca la descentralización de las bibliotecas públicas, permitiendo que **cada entidad comience a generar sus propios procesos, atendiendo el contexto y a las características de su región, sin perder el orden general y razón de ser de las bibliotecas públicas.**

[...]

Esta iniciativa, que proponemos legisladores integrantes de la Comisión de Cultura del Senado de la República, se sitúa en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 2 (PND) Y con la larga trayectoria que, desde una perspectiva de política pública, se ha desarrollado en este espacio de los servicios culturales. La propuesta es coincidente con el eje social del PND que establece la promoción y garantía del derecho humano de acceso a la cultura, como una estrategia multisectorial que involucra a actores sociales y comunidades generadoras o que disponen de patrimonio e infraestructura cultural. La finalidad es optimizar los recintos con un **enfoque territorial y de protección a la diversidad cultural**, que mejore y adecue los servicios bibliotecarios, además de actualizar las directrices para la dotación de libros y material audiovisual y, de esta forma, contribuir

¹⁹ De acuerdo con el artículo 33 de la ley reclamada, el depósito legal es el conjunto de obras recopiladas de contenido educativo, cultural, científico, técnico o de esparcimiento, distribuida para su comercialización o de manera gratuita.

a la divulgación, formación, promoción y fomento de la lectura en todos los niveles educativos y sociales.

[...]

También es de tomarse en cuenta que las bibliotecas públicas están adscritas a diferentes órdenes de gobierno y dependen de diferentes instituciones, **lo cual hace complejo establecer un estándar en cuanto a servicios bibliotecarios y respecto de los acervos de consulta.** Si bien, existen elementos generales que han permitido abrir bibliotecas públicas en muchas localidades del país, existen diferencias e, incluso, asimetrías considerables, en la prestación de los servicios, a pesar de los procesos de certificación de las personas responsables de los servicios bibliotecarios.

[...]

36. Como se observa, el legislador estableció que la Ley General de Bibliotecas persigue el objetivo de cumplir con el eje central del Plan Nacional de Desarrollo en la promoción y garantía del derecho humano de acceso a la cultura, a través de una estrategia multisectorial y de descentralización de las bibliotecas públicas que involucra a actores sociales y comunidades, con la finalidad de optimizar las bibliotecas con un **enfoque territorial y de protección a la diversidad cultural** para contribuir a la divulgación, formación, promoción y fomento de la lectura en **todos los niveles educativos y sociales.**
37. También se tomó en consideración, que en la actualidad las bibliotecas públicas están adscritas a diferentes órdenes de gobierno y dependen de diferentes instituciones, lo que hace **complejo establecer un estándar** en cuanto a servicios bibliotecarios y los acervos de consulta.
38. Para lograr la descentralización de las bibliotecas públicas, el legislador consideró pertinente que la Ley General de Bibliotecas permita que cada una de ellas **comience a generar sus propios procesos atendiendo al contexto y a las características de su región, pero sin apartarse del orden jurídico.**

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

39. De ahí que el artículo 38 de la ley reclamada establece que cada repositorio del depósito legal **debe establecer sus políticas** de almacenamiento, custodia, conservación y consulta pública **con base en las disposiciones aplicables**, y por su parte, el artículo 40, fracción III, impone a las instituciones receptoras del depósito legal, el deber de establecer las medidas que sean necesarias para la organización de los materiales recibidos, la prestación de los servicios bibliotecarios y, en su caso, de consulta pública²⁰.
40. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el depósito legal no sólo se establece con el propósito de almacenar, custodiar y conservar las referidas obras ya que los ejemplares que lo conforman pueden quedar a disposición de los usuarios de los servicios bibliotecarios para su consulta pública. Por tanto, las normas reclamadas tienen una incidencia directa en **materiales que se encuentran protegidos por el derecho de autor**.
41. Esta Primera Sala ha sostenido que los derechos de autor protegen una materia *intangibles*²¹, siendo ésta la idea creativa o artística, y cuya

²⁰ **Artículo 38.** Cada uno de los repositorios del Depósito Legal, establecerá sus políticas de almacenamiento, custodia, conservación y consulta pública, con base en las disposiciones aplicables.

Artículo 40. Las instituciones receptoras del Depósito Legal deberán:

I. Recibir los materiales objeto de Depósito Legal;

II. Expedir a la editora o productora constancia que acredite la recepción de los materiales, las que contendrán los datos básicos que permitan la identificación fiscal de la editora o productora;

III. **Establecer las medidas que sean necesarias para la debida organización de los materiales recibidos, la prestación de los servicios bibliotecarios y, en su caso, de consulta pública;**

IV. Verificar que las editoriales cumplan con sus obligaciones sobre el Depósito Legal, y

V. Publicar e informar anualmente la estadística de los materiales recibidos.

²¹ Amparo directo en revisión 4869/2019, resuelto el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

naturaleza es la de derechos morales; y, por otro lado, de carácter patrimonial derivado de su materialización y, en su caso, de su realización y/o reproducción objetiva, correspondiendo a obras literarias, musicales, pictóricas, cinematográficas, esculturales, arquitectónicas o cualquiera otra que por su esencia sea considerada artística.

42. La persona autora de una obra es titular de una dualidad de derechos en relación con su carácter subjetivo y otro atendiendo a la cuestión objetiva en la que se plasma su idea creativa de manera intangible. En la esfera de prerrogativas de esas personas existen **derechos patrimoniales**, a través de los cuales pueden obtener beneficios de naturaleza económica, como la concesión de derechos por su reproducción, a obtener regalías o por su venta como un bien material. Asimismo, **derechos de naturaleza moral**, tales como integridad y titularidad de la obra, de oponerse a cualquier deformación, mutilación u otra modificación, o cualquier atentado a la misma que cause perjuicio a su honor o a su reputación como artista, derivados de la integridad de la obra.
43. Esta Primera Sala también ha señalado que los derechos de autor²², junto con los de propiedad industrial, conforman el denominado **derecho a la propiedad intelectual**, el cual constituye una vertiente del

²² Véase Tesis 1a. CLXXVIII/2018 (10a.), con el rubro: **DERECHO A LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO VERTIENTE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y SUS MANIFESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL**. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, tomo I, pág. 287, registro digital: 2018640.

Criterio reiterado en el **amparo directo en revisión 752/2020**, resuelto el tres de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de la señora ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los señores ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora ministra Norma Lucía Piña Hernández (véase párr. 117 del engrose).

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

derecho humano a la propiedad (reconocido por los artículos 27 de la Constitución Política del país y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²³), y que cuenta con un reconocimiento específico en los artículos 28, décimo párrafo²⁴, de la Constitución Política del país y 15.1, inciso c)²⁵, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

44. En términos similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la propiedad que reconoce la Convención Americana sobre Derechos Humanos también incluye a “las obras producto de la creación intelectual de una persona, quien, por el hecho de haber realizado esa creación adquiere sobre ésta derechos de autor conexos con el uso y goce de la misma”²⁶.
45. El Estado mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales que contienen disposiciones relativas a los derechos de autor.

²³**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...]

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

²⁴**Artículo 28.** [...]

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

²⁵**Artículo 15**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: [...]
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

²⁶ Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 102.

Particularmente en relación con el presente tema, los artículos 11 del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Derecho de Autor, 18 del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Interpretación o Ejecución de Fonogramas, el Tratado Integral y 20.67 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, al imponer a los Estados la obligación de brindar protección jurídica a los autores contra la elusión de medidas de protección tecnológica que restrinjan el acceso a sus obras en formatos electrónico, analógico o digital, sin su consentimiento; reconocen implícitamente el derecho de los creadores de las obras a utilizar en ellas medidas de protección tecnológica.

46. Las anteriores disposiciones convencionales deben ser respetadas por las leyes que expida el Congreso de la Unión y por las autoridades a las que competa su aplicación, no sólo por el rango suprallegal que este alto tribunal ha reconocido a los tratados internacionales²⁷, sino porque al tratarse de normas que desarrollan el derecho de autor deben ser consideradas normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que forma parte el Estado mexicano. Por lo tanto, se trata de normas que forman parte del parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos de autor, conforme al cual debe ser analizada e interpretada cualquier disposición legal que incida en estos derechos, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º, segundo

²⁷Véase tesis del Pleno P. IX/2007, con el rubro: **TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, pág. 6, registro digital: 172650.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

párrafo, de la Constitución Política del país²⁸, y por la doctrina de esta Primera Sala²⁹.

47. En esa línea, las políticas que establezcan las instituciones depositarias para la consulta pública de las obras que conformen el depósito legal no pueden pasar por alto lo que disponen los tratados internacionales y la Ley Federal del Derecho de Autor en relación a que son las personas autoras, intérpretes, productoras y editoras quienes son titulares del derecho a decidir sobre la puesta a disposición de sus obras, y no las instituciones depositarias³⁰.
48. La remisión tácita a ese marco jurídico es suficiente para verificar la manera en la que las instituciones a cargo del depósito legal deben observar los derechos morales y patrimoniales de las personas autoras,

²⁸ **Artículo 1º.** [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

²⁹ Véanse las jurisprudencias de la Primera Sala:

- 1a./J. 29/2015 (10a.), con el rubro: **DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, pág. 240, registro digital: 2008935, último precedente: Amparo directo en revisión 3113/2014. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón; y
- 1a./J. 37/2017 (10a.), con el rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, tomo I, pág. 239, registro digital: 2014332, último precedente: Amparo directo en revisión 2177/2014. Instituto Mexicano del Seguro Social. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alfonso Francisco Trenado Ríos.

³⁰ Párrafo 109.

inclusive, los de las editoras, ya que para lograr el objetivo que persigue el ordenamiento jurídico reclamado, **el establecimiento de un proceso específico para que se observen esos derechos**, podría interferir con la realidad social en materia de acceso a la cultura de las distintas regiones del país que otorgan el servicio público bibliotecario.

49. Una de las medidas que el legislador implementó para romper la brecha social que existe en el país en el acceso a la cultura consiste en que al integrar el depósito legal, cada repositorio establezca sus propias políticas, atendiendo al contexto y a las características de su región, y por ello, lo importante será que en el diseño de esas políticas se observe el marco constitucional, convencional y legal en materia de derechos de autor, pero, se insiste, ello deberá adaptarse a la realidad social de cada región, para no alejarse del enfoque territorial y de protección a la diversidad cultural con el que se pretende regular el funcionamiento de las bibliotecas públicas.
50. En la materia que regulan los preceptos reclamados, el artículo 3° de la Ley Federal del Derecho de Autor señala como objeto de protección de esa ley las obras de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio³¹.
51. En tanto, el artículo 13 de la referida ley federal dispone que los derechos autoriales se reconocen respecto obras literarias; musicales, con o sin letra; dramáticas; de danza; pictóricas o de dibujo; escultórica y de carácter plástico; de caricatura e historieta; arquitectónicas; cinematográficas y demás obras audiovisuales; programas de radio y televisión; programas de cómputo; fotográficas; de arte aplicado,

³¹**Artículo 3o.** Las obras protegidas por esta Ley son aquellas de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

incluyendo el diseño gráfico o textil; de compilación, integrada por las colecciones de obras, tales como enciclopedias, antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que constituyan una creación intelectual; y las demás que por analogía puedan considerarse obras literarias o artísticas³².

52. Además, la Ley Federal del Derecho de Autor prevé quiénes son las personas titulares de los derechos patrimoniales y morales; de igual forma, establece que a éstas les corresponde el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras o de autorizar a otras su explotación dentro de los límites que establece la propia ley³³.

³² **Artículo 13.** Los derechos de autor a que se refiere esta Ley se reconocen respecto de las obras de las siguientes ramas:

I. Literaria;

II. Musical, con o sin letra;

III. Dramática;

IV. Danza;

V. Pictórica o de dibujo;

VI. Escultórica y de carácter plástico;

VII. Caricatura e historieta;

VIII. Arquitectónica;

IX. Cinematográfica y demás obras audiovisuales;

X. Programas de radio y televisión;

XI. Programas de cómputo;

XII. Fotográfica;

XIII. Obras de arte aplicado que incluyen el diseño gráfico o textil, y

XIV. De compilación, integrada por las colecciones de obras, tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que dichas colecciones, por su selección o la disposición de su contenido o materias, constituyan una creación intelectual.

Las demás obras que por analogía puedan considerarse obras literarias o artísticas se incluirán en la rama que les sea más afín a su naturaleza.

³³ **Artículo 18.** El autor es el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales sobre las obras de su creación.

Artículo 19. El derecho moral se considera unido al autor y es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable.

Artículo 20. Corresponde el ejercicio del derecho moral, al propio creador de la obra y a sus herederos. En ausencia de éstos, o bien en caso de obras del dominio público, anónimas o de las protegidas por el Título VII de la presente Ley, el Estado los ejercerá conforme al artículo siguiente, siempre y cuando se trate de obras de interés para el patrimonio cultural nacional.

Artículo 22. Salvo pacto en contrario entre los coautores, el director o realizador de la obra, tiene el ejercicio de los derechos morales sobre la obra audiovisual en su conjunto, sin perjuicio de los que correspondan a los demás coautores en relación con sus respectivas contribuciones, ni de los que puede ejercer el productor de conformidad con la presente Ley y de lo establecido por su artículo 99.

Artículo 24. En virtud del derecho patrimonial, corresponde al autor el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras, o de autorizar a otros su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites que establece la presente Ley y sin menoscabo de la titularidad de los derechos morales a que se refiere el artículo 21 de la misma.

Artículo 25. Es titular del derecho patrimonial el autor, heredero o el adquirente por cualquier título.

Artículo 26. El autor es el titular originario del derecho patrimonial y sus herederos o causahabientes por cualquier título serán considerados titulares derivados.

Artículo 26 bis. El autor y su causahabiente gozarán del derecho a percibir una regalía por la comunicación o transmisión pública de su obra por cualquier medio. El derecho del autor es irrenunciable. Esta regalía será pagada directamente por quien realice la comunicación o transmisión pública de las obras directamente al autor, o a la sociedad de gestión colectiva que los represente, con sujeción a lo previsto por los Artículos 200 y 202 Fracciones V y VI de la Ley.

El importe de las regalías deberá convenirse directamente entre el autor, o en su caso, la Sociedad de Gestión Colectiva que corresponda y las personas que realicen la comunicación o transmisión pública de las obras en términos del Artículo 27 Fracciones II y III de esta Ley. A falta de convenio el Instituto deberá establecer una tarifa conforme al procedimiento previsto en el Artículo 212 de esta Ley.

Artículo 148. Las obras literarias y artísticas ya divulgadas podrán utilizarse, siempre que no se afecte la explotación normal de la obra, sin autorización del titular del derecho patrimonial y sin remuneración, citando invariablemente la fuente y sin alterar la obra, sólo en los siguientes casos:

I. Cita de textos, siempre que la cantidad tomada no pueda considerarse como una reproducción simulada y sustancial del contenido de la obra;

II. Reproducción de artículos, fotografías, ilustraciones y comentarios referentes a acontecimientos de actualidad, publicados por la prensa o difundidos por la radio o la televisión, o cualquier otro medio de difusión, si esto no hubiere sido expresamente prohibido por el titular del derecho;

III. Reproducción de partes de la obra, para la crítica e investigación científica, literaria o artística;

IV. Reproducción por una sola vez, y en un sólo ejemplar, de una obra literaria o artística, para uso personal y privado de quien la hace y sin fines de lucro.

Las personas morales no podrán valerse de lo dispuesto en esta fracción salvo que se trate de una institución educativa, de investigación, o que no esté dedicada a actividades mercantiles;

V. Reproducción de una sola copia, por parte de un archivo o biblioteca, por razones de seguridad y preservación, y que se encuentre agotada, descatalogada y en peligro de desaparecer;

VI. Reproducción para constancia en un procedimiento judicial o administrativo;

VII. Reproducción, comunicación y distribución por medio de dibujos, pinturas, fotografías y procedimientos audiovisuales de las obras que sean visibles desde lugares públicos; y

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

53. Es el marco jurídico de los derechos de autor en el que se fija el parámetro normativo principal que deben observar los repositorios del depósito legal para proteger los derechos personales y económicos de las personas autoras, y por tanto, basta que el ordenamiento jurídico reclamado remita a su aplicación, para que las instituciones a cargo del depósito legal ajusten su actuación a lo ahí previsto.
54. La Ley Federal del Derecho de Autor también regula las prerrogativas de los derechos de las personas que editan obras, al establecer que tienen el derecho de autorizar o prohibir la reproducción directa o indirecta, total o parcial de sus libros, así como su explotación, la importación de copias sin su autorización y la primera distribución pública del original y de cada ejemplar, así como que gozaran del derecho de exclusividad sobre las características tipográficas y de diagramación para cada libro, en cuanto contengan de originales³⁴.
55. Esa regulación, robustece que la remisión tácita que hace la ley reclamada a la Ley Federal del Derecho de Autor, constituye el parámetro bajo el cual los repositorios del depósito legal deben ajustar su actuación.

VIII. Publicación y representación de obra artística y literaria sin fines de lucro para personas con discapacidad.

Las entidades autorizadas o reconocidas podrán valerse de lo dispuesto en esta fracción, bajo los términos de los tratados internacionales suscritos y aprobados por los Estados Unidos Mexicanos, para el intercambio transfronterizo de ejemplares en formatos accesibles, incluida su importación.

³⁴ **Artículo 125.** Los editores de libros tendrán el derecho de autorizar o prohibir:

I. La reproducción directa o indirecta, total o parcial de sus libros, así como la explotación de los mismos;

II. La importación de copias de sus libros hechas sin su autorización, y

III. La primera distribución pública del original y de cada ejemplar de sus libros mediante venta u otra manera.

Artículo 126. Los editores de libros gozarán del derecho de exclusividad sobre las características tipográficas y de diagramación para cada libro, en cuanto contengan de originales.

56. Por tanto, es correcta la postura del Juez de Distrito al considerar que “*las disposiciones aplicables*” a las que se refieren los preceptos reclamados, son aquellas que regulan los derechos y obligaciones reconocidos en las materias vinculadas con la Ley General de Bibliotecas, pues son los ordenamientos que regulan lo concerniente a la protección de los derechos de los autores y editores, que a su vez son los destinatarios de la ley reclamada.
57. Consecuentemente, es **infundado** el agravio en estudio y por ende debe confirmarse la negativa de amparo decretada por el Juez de Distrito.

IV.3. Tercer problema jurídico (Determinar si la obligación de quienes editan de entregar seis ejemplares de sus obras para integrar el depósito legal constituye una contribución o un aprovechamiento que transgrede los principios de justicia tributaria)

58. Esta Primera Sala determina que la obligación de las personas que editan de entregar ejemplares de sus obras para integrar el depósito legal previsto en la Ley General de Bibliotecas no constituye una contribución ni un aprovechamiento que transgreda los principios de justicia tributaria, y por tanto, el agravio cuarto es infundado, por las siguientes razones.
59. En términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país, es una obligación de la ciudadanía el contribuir a los gastos públicos de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes³⁵. De dicha disposición se han derivado jurisprudencialmente

³⁵ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: [...]

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

diversos principios constitucionales que rigen los límites del legislador al momento de establecer los tributos: legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público. Sin embargo, el artículo antes referido también explica la manera de entender el sistema tributario en el Estado mexicano y permite determinar quiénes son los sujetos afectados por el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

60. Al respecto, uno de los principios que igualmente se han derivado del artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, es el de **generalidad tributaria** que establece, **como un aspecto inherente a la responsabilidad social, la obligación de la ciudadanía de contribuir al gasto público**, a la par que para el legislador instaura el deber de considerar a todos los sujetos que demuestren una capacidad económica susceptible de ser gravada a través de una contribución.
61. En materia tributaria, la generalidad entraña para el legislador la exigencia de que los hechos que generan las obligaciones fiscales deben sustentarse en la apreciación de situaciones que revelan la capacidad de contribuir y, a su vez, éstos supuestos deben abarcar a la totalidad de las personas que las realizan. Contempla un doble aspecto: **por una parte**, que los sujetos que se encuentran en condiciones de igualdad estén constreñidos a la misma carga impositiva; **por otro**, que al realizarse determinada conducta se produzcan las mismas consecuencias tributarias para todos los ciudadanos que se encuentren en dicho supuesto.
62. La generalidad de la tributación se encuentra, por tanto, estrechamente vinculada con un **principio de igualdad** donde todas las personas que

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. [...]

detentan una capacidad contributiva deben aportar parte de sus recursos al sostenimiento de los gastos públicos. Desde la perspectiva del Estado, el principio referido se vincula con la necesidad de tutelar la percepción de ingresos, lo cual constituye un interés público encaminado a atender necesidades sociales³⁶.

63. En el mismo sentido, esta Primera Sala también ha concluido que las **obligaciones tributarias responden a un deber de solidaridad**, pues las personas aportan parte de su patrimonio en la medida de su capacidad para contribuir al gasto público, lo que permite una distribución de la riqueza para la satisfacción de necesidades colectivas u objetivos inherentes a la utilidad pública³⁷.

64. El principio de generalidad tributaria se ha desarrollado en el marco del entendimiento del artículo 25 de la Constitución federal que establece **principios y bases para el fortalecimiento de la Nación**, el crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza³⁸. Así, el sistema tributario tiene una fuerte vinculación con el desarrollo social y se encauza al mejoramiento continuo, económico y social de la

³⁶ Al respecto, resulta orientadora la tesis de la Primera Sala número 1a. IX/2009, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 552. Registro digital: 168127. Rubro: **GENERALIDAD TRIBUTARIA. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE ESE PRINCIPIO.**

³⁷ Sirve de apoyo la jurisprudencia número de esta Primera Sala número 65/2009. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, página 284. Registro digital: 166907. Rubro: **OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD.**

³⁸ **Artículo 25. Párrafo primero.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

población, por lo que la obligación de la ciudadanía de contribuir a las cargas públicas, conforme a un deber de solidaridad, no solo es con el Estado sino con la Nación.

65. Tal es el alcance del deber de contribuir que no se trata de una **simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado**, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución. Las personas que no cumplen debidamente con sus obligaciones tributarias afectan no sólo el patrimonio del Estado, sino a todos aquellos contribuyentes que sí cumplen con su obligación constitucional, pues de lo contrario se genera un **entorno inequitativo** en el sostenimiento de la carga pública.
66. Por otra parte, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país establece la obligación de las personas de contribuir para los gastos públicos a nivel federal, local y municipal, **en la manera en que lo dispongan las leyes**, por lo que el mandato constitucional exige que sea el legislador el que determine las contribuciones y sus elementos.
67. Al margen de la forma en que puede materializarse una contribución, lo importante es que no puede considerarse como tal aquella que no esté prevista así por las normas secundarias, tampoco aquella que no grave un hecho indicativo de capacidad económica o el goce de un beneficio y que no se encuentre destinada al gasto público. De manera similar acontece con los ingresos destinados al gasto público, pues sólo pueden considerarse como tales, aquellos así previstos por las normas de carácter fiscal.
68. En cuanto a los **aprovechamientos**, el Código Fiscal de la Federación los define como ingresos que percibe el Estado por funciones de

derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal³⁹. Se trata de ingresos que, al igual que las contribuciones, tienen que estar previstos en la ley y son de **carácter fiscal**, en tanto que también se destinan para sufragar el gasto público y son recaudados por la autoridad hacendaria.

69. En el caso, las normas reclamadas forman parte de una ley cuyo objetivo es **lograr que las bibliotecas públicas sean un instrumento eficaz para que el acceso a la cultura, la educación y el conocimiento lleguen a todas las personas y no sean sólo de consumo elitista**. La integración de las bibliotecas públicas genera espacios de oportunidad que buscan **combatir la desigualdad**, el bajo rendimiento escolar y la falta de espacios sociales en donde se tenga un acceso de libre expresión a la cultura, **abierto a todas las personas**, cuyo fundamento es la creatividad⁴⁰.
70. Por lo anterior, se puede afirmar que la ley reclamada constituye una acción del gobierno para cumplir un fin de interés público derivado de un diagnóstico y análisis realizado sobre las condiciones de acceso a la cultura en México. Se trata de una vía para combatir la desigualdad en el acceso a ese derecho fundamental y, por ende, una herramienta para el progreso de la ciudadanía.

³⁹ **Artículo 3o.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

[...]

⁴⁰ Así se advierte de la exposición de motivos de la ley reclamada.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

71. Ese propósito responde a los fines establecidos en el artículo 4º, párrafo decimotercero, de la Constitución Política del país⁴¹ y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴², que reconocen el derecho de todas las personas de acceder a la cultura, de tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes, y a participar en el progreso científico y de los beneficios que de él deriven.
72. Esta Primera Sala, ha sostenido que el derecho a la cultura es un derecho polifacético con tres vertientes: i) es un derecho que tutela el acceso a los bienes y servicios culturales, ii) es un derecho que protege el uso y disfrute de los mismos y, 3) es un derecho que protege el la producción intelectual, de manera tal, que es un derecho, universal, indivisible e interdependiente, cuya realización requiere, entre otras cosas, la presencia de bienes y servicios culturales **que todas las personas puedan aprovechar**⁴³.
73. El alcance del derecho a la cultura y el objetivo de combatir la desigualdad para que todas las personas puedan acceder a él, hacen énfasis en el **matiz colectivo de ese derecho humano**, y de él surge un deber correlativo de solidaridad con los menos favorecidos, a cargo

⁴¹ **Artículo 4º.** [...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

⁴² **Artículo 27.**

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

⁴³ Tesis 1ª. CXXI/2017 (10ª). Registro digital: 2015128. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 46, septiembre de 2017, Tomo I, página 216, de rubro: **“DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. ES UNA VERTIENTE DEL DERECHO A LA CULTURA”**.

de las personas que tienen la oportunidad de participar **comercialmente** en la edición y producción de obras, a través de su colaboración con el Estado en la tarea de lograr que todas las personas, sin distinción alguna, puedan acceder participativamente en la vida cultural del país.

74. Las anteriores reflexiones sobre las finalidades de las obligaciones de los contribuyentes y las que persiguen las normas reclamadas, conducen a sostener que el único punto de encuentro entre ellas consiste en que responden a un deber de solidaridad por parte de la ciudadanía con los menos favorecidos.
75. Lo anterior, porque además de que ni la Constitución Política del país, ni las normas fiscales le han dado el tratamiento de contribución o aprovechamiento a la entrega de ejemplares para el depósito legal, y éstos tampoco constituyen un ingreso para sufragar el gasto público del Estado, la obligación de entrega no pretende gravar la capacidad tributaria de los editores sino que, al igual que las obligaciones tributarias, persigue una participación solidaria para alcanzar el fin de lograr un acceso universal al derecho a la cultura.
76. La naturaleza de la obligación de entregar ejemplares para el depósito legal es la de una aportación destinada a un fin público y la cantidad de ejemplares que se solicitan es razonable por parte de aquellas personas que tienen la oportunidad de editar y producir obras, para facilitar el acceso a la cultura y conocimiento de todas las personas en México.
77. Como sostiene el señor *********, es cierto que el gasto público tiene un fin social como lo es el derecho de acceso a la cultura al igual que la obligación de entregar ejemplares para el depósito legal; sin embargo, ello no necesariamente implica que ese gasto se pueda solventar con

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

los ejemplares que los editores entregan al depósito legal. El gasto público al que se refiere el artículo 31, fracción IV constitucional es un instrumento por el que se aplican los recursos públicos del Estado para costear el cumplimiento de sus metas y objetivos, para lo cual se diseña una planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

78. Por otra parte, le asiste razón al recurrente cuando expone que las obras editadas tienen un valor económico, no obstante, esa característica no tiene el alcance de considerar que las obras constituyan un ingreso de carácter fiscal para el Estado ya que además de que la entrega de las obras no está contemplada como tal en el ordenamiento jurídico, se trata del cumplimiento de un deber de colaboración con el desarrollo cultural de la nación que **forma parte de la construcción de un derecho colectivo que se integra mejor con la participación de todas las personas que editan y producen el acervo cultural del país.**
79. Adicionalmente, la obligación de entregar seis ejemplares para el depósito legal beneficia a quienes editan en la medida en que a través de las bibliotecas públicas las personas de todos los estratos sociales y comunidades culturales conocerán sus obras e, incluso, de contar con los recursos suficientes, podrían adquirir las obras, de manera tal que se incremente el haber patrimonial de los editores, lo que, si bien no es el objetivo de las normas reclamadas, sí es una probable consecuencia.
80. Por todo lo antes considerado, las normas reclamadas no establecen una contribución ni un aprovechamiento a cargo de quienes editan que contravenga sus derechos tributarios que sea violatoria de los derechos

fundamentales de los contribuyentes. Consecuentemente, debe confirmarse la negativa del amparo decretada por el Juez de Distrito.

IV.4. Cuarto problema jurídico (Determinar si la obligación de entregar ejemplares de obras viola los derechos tributarios de las quienes editan porque constituye una donación que no es deducible de impuestos)

81. Esta Primera Sala determina que la entrega de ejemplares para constituir el depósito legal del servicio público bibliotecario no viola los derechos tributarios de quienes editan porque no constituye una donación deducible de impuestos. A continuación se desarrollan las razones de esta decisión:
82. Los derechos de autor, como ya se ha dicho, son una manifestación del derecho humano a la propiedad reconocido en los artículos 27 de la Constitución Política del país y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Desde esa óptica, la entrega de seis ejemplares por parte al depósito legal tiene cierto impacto en los derechos patrimoniales de quienes editan, en tanto que la Ley General de Bibliotecas no les otorga una remuneración económica por el cumplimiento de esa obligación.
83. Empero, debe tenerse presente que el derecho a la propiedad, al igual que todos los demás derechos fundamentales, no es absoluto y en ocasiones es constitucionalmente válido limitarlo razonablemente para lograr la satisfacción de otros derechos colectivos como el de acceso a la cultura.
84. En este punto conviene recordar las consideraciones desarrolladas en el apartado anterior en cuanto a que la obligación de aportar obras para

AMPARO EN REVISIÓN 136/2022

la integración del depósito legal atiende a un deber de solidaridad en la tarea de lograr que todas las personas, sin distinción alguna, puedan acceder participativamente en la vida cultural del país; se trata de una **obligación de derecho público**.

85. De manera que en este caso la entrega de ejemplares responde a un interés público y no constituye una operación de carácter privado que se limite a transferir derechos y obligaciones porque va más allá de un simple otorgamiento de un bien al Estado, en tanto que constituye una aportación para el desarrollo cultural del país con la meta de terminar con la brecha de desigualdad en el acceso a la cultura.
86. Como ya se ha dicho, la entrega de los ejemplares es una obligación que surge del deber de solidaridad de quienes comercializan con obras, de coadyuvar al Estado en la consecución del objetivo de que todas las personas puedan participar en la vida cultural del país. Por tanto, esa obligación no puede considerarse como una donación susceptible de deducción de impuestos.
87. Es importante destacar, que no es tarea de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer incentivos fiscales en favor de las personas por el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, ya que se trata de un aspecto que corresponde al legislador dentro del amplio ámbito de su libertad de configuración normativa.
88. Si bien podría tenerse como válido el ideal de que se incentive a las personas que coadyuvan en la consecución de los fines del Estado, ello no conduce a determinar que siempre se deben otorgar los mayores incentivos posibles, pues no constituye un postulado exigible

constitucional ni convencionalmente y tampoco lo es el que los incentivos siempre deban darse a través de beneficios fiscales⁴⁴.

89. De ahí que deba confirmarse la negativa del amparo decretada en la sentencia recurrida.

IV. DECISIÓN

90. Conforme a lo expuesto, en la materia competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se confirma** la sentencia recurrida y se **niega el amparo** al señor *********, en contra de los artículos 19, 33, 34, 36, 37, 38, 39 y 42 de la Ley General de Bibliotecas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ********* en contra de los artículos 19, 33, 34, 36, 37, 38, 39 y 42 de la Ley General de Bibliotecas.

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

En términos de lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

⁴⁴ Así lo ha sostenido esta Primera Sala en la tesis 1a. XXII/2011. Registro digital: 162712. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 626, de rubro: “**SISTEMA TRIBUTARIO. EL OTORGAMIENTO DE INCENTIVOS FISCALES PARA LA CONSECUCIÓN DE FINES EXTRA-FISCALES, NO ES EXIGIBLE CONSTITUCIONALMENTE, POR LO QUE NO RESULTA VÁLIDO SOSTENER QUE NO PODÍA LIMITARSE LA DEDUCIBILIDAD DE DONATIVOS PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**”.