

AMPARO EN REVISIÓN 694/2022

QUEJOSAS: ***** Y
COAGRAVIADAS

RECURRENTES: PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA, CÁMARA DE DIPUTADOS
Y CÁMARA DE SENADORES DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA

SECRETARIA AUXILIAR: CLARA LUCÍA REYES NÚÑEZ

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**¹, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo directo en revisión 694/2022, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 694/2022, interpuesto por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, en contra de la resolución emitida el veintiocho de febrero de dos mil veintidós por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica,

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

Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República Mexicana, en el expediente del juicio de amparo **/****.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar: 1) si fue correcta la determinación del juzgado de distrito de conceder el amparo en contra de toda la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad; y 2) si fue correcta la decisión del juzgado de distrito de considerar inconstitucionales los artículos 4, 5 párrafos penúltimo y último, 8, 10 fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la citada Ley.

I. ESTUDIO DE FONDO

1. Para iniciar es importante precisar que no se hará el estudio de los agravios siguientes por ser inoperantes: primero, segundo, quinto y sexto del Presidente de la República, segundo de la Cámara de Diputados, así como primero y segundo de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión. Los agravios anteriores son inoperantes por ser meras reiteraciones de los argumentos manifestados en sus informes justificados, afirmaciones genéricas respecto de los derechos del quejoso o reiteraciones de conclusiones consistentes en que no se violan derechos humanos, que no combaten frontalmente el razonamiento del juzgado de distrito.²
2. Por orden metodológico, en primer lugar se estudia el agravio tercero de la Cámara de Senadores consistente en la falta de congruencia de la sentencia del juzgado de distrito con lo pedido por la parte quejosa, pues se concedió el amparo con fundamento en el artículo 78 de la Ley de

² Ley de Amparo

Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

Amparo en contra de toda la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad, siendo que en su demanda de amparo el quejoso solo impugnó los artículos 4, 5 párrafos penúltimo y último, 8, 10 fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la citada Ley.

3. Es infundado el agravio de la recurrente, pues el juzgado de distrito fundamentó correctamente su decisión argumentando que la Ley impugnada es un sistema normativo complejo y al dictarse la inconstitucionalidad del artículo 4 que prevé el núcleo de las obligaciones previstas en la Ley, con fundamento en el artículo 78 de la Ley de Amparo debe declararse inconstitucional el resto de sus disposiciones.³
4. En efecto, como veremos enseguida al estudiar y declarar infundados los agravios en contra de la determinación del juzgado de distrito respecto de los artículos 4, 5 párrafos penúltimo y último, 8, 10 fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad, será posible advertir que al declarar la inconstitucionalidad de las citadas disposiciones deben extenderse los efectos al resto de las disposiciones que conforman la Ley, pues regulan o se relacionan directamente con el contenido de los artículos 4, 5, 8 y 10.
5. Ahora corresponde analizar el agravio primero planteado por la Cámara de Diputados consistente en que los artículos 4 y 5, párrafos penúltimo y último sí son proporcionales, sí tienen un fin legítimo como es la regulación de la actividad comercial, y al realizarse el test de proporcionalidad el juzgado de distrito no especificó cuáles son los derechos en conflicto.
6. Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

³ **Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad**

Artículo 4. Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante.

Artículo 4. Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante.

Artículo 5. El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato.

Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad.

Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio.

Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última.

7. El Juzgado de Distrito sostuvo que los artículos 4 y 5 de la Ley impugnada vulneran la libertad de comercio. El artículo 5 de la Constitución dispone lo siguiente:

Art. 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por

determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

[...]

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

8. Al respecto, el Tribunal Pleno emitió la siguiente tesis:⁴

LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la

⁴ Tesis: P. LXXXVIII/2000, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Junio de 2000, página 28.

restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.

9. Esta Primera Sala comparte la conclusión del Juzgado de Distrito, pues los artículos 4 y 5 de la Ley impugnada establecen límites a la libertad de comercio que no están justificados, pues además de tratarse de actividades lícitas, no existe justificación de la proporcionalidad de las medidas impugnadas.

10. Como se explica a continuación, los artículos 4 y 5 de la Ley impugnada establecen permisos, prohibiciones y obligaciones sobre las posibilidades de establecer relaciones contractuales entre la agencia, el anunciante y los medios, las modalidades para contratar cuando se les permite, y el contenido y las condiciones del contrato de mandato:

- Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante. (art. 4)
- Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última. (art. 5)
- El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato. (art. 5)
- Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad. (art. 5)

- Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio. (art. 5)

11. De acuerdo con los cuatro pasos del test de proporcionalidad, en primer lugar, corresponde analizar si las medidas impugnadas tienen un fin legítimo. Según el artículo 1 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad, el objetivo de la regulación es promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores. Esta Primera Sala considera que estos dos fines de la medida son legítimos, pues se entiende que perseguir la transparencia en el mercado de la publicidad, así como prevenir y combatir ventajas indebidas, buscan garantizar la libre concurrencia o la competencia y evitar que los consumidores paguen precios exagerados, es decir, buscan la protección de los consumidores. Estos fines incluso están previstos en el artículo 28 de la Constitución:⁵

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; **todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores,**

⁵ Con la precisión que las ventajas prohibidas por el artículo 28 de la Constitución son las ventajas “exclusivas indebidas” y así debe entenderse el artículo 1 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad.

industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. **La ley protegerá a los consumidores** y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

12. En segundo lugar, corresponde analizar si las medidas son idóneas para los fines buscados. Esta Primera Sala considera que las medidas consistentes en permisos, prohibiciones y obligaciones sobre las posibilidades de establecer relaciones contractuales, las modalidades para hacerlo, y los contenidos y condiciones del contrato de mandato no son idóneas para los fines buscados. Por un lado, las medidas no se relacionan con la transparencia en el mercado de la publicidad, pues no se advierte cómo establecer obligaciones y prohibiciones sobre posibles relaciones comerciales, fijar condiciones y modalidades para llevarlas a cabo, pueden estar vinculadas con el fin de que los participantes en el mercado tengan información sobre el mismo.
13. Por otro lado, tampoco son idóneas a la luz del fin de prevención y combate de prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes, pues para que las medidas fueran idóneas a ese fin tendríamos que presuponer

que las relaciones contractuales prohibidas en el artículo 4, por ej. entre agencias y medios, o en condiciones distintas a las permitidas por el artículo 5, por ej. permitiendo retribución de los medios a las agencias, por sí mismas constituyen ventajas indebidas. Esta presuposición no es aceptable como premisa abstracta, pues una ventaja indebida solo es una posible consecuencia que debe probarse y derivarse de un “acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o de empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados”.

14. Aunado a lo anterior, la libre contratación entre agencias, medios y anunciantes, mediante las modalidades que más les convengan y en libertad de condiciones, no pueden por sí mismas considerarse como ventajas indebidas, pues lo anunciantes son sujetos igualmente capaces que las agencias y los medios para negociar y contratar, lo que llevan a cabo en ejercicio de un derecho fundamental y de su autonomía de la voluntad.
15. Sobre este aspecto, es importante retomar las consideraciones sobre la autonomía de la voluntad hechas en el precedente amparo en revisión 443/2022 resuelto por este Primera Sala.⁶
16. *“Sin embargo, esta Primera Sala considera importante precisar que, además de que la Ley reclamada restringe injustificadamente en perjuicio del quejoso su derecho a la libertad de trabajo, así como a una remuneración justa por ese ejercicio, la norma es violatoria gravemente de la autonomía de la voluntad.”*⁷

⁶ En sesión del 11 de enero de 2022. Por mayoría de tres votos de los ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea (quien hizo voto concurrente por razones de técnica de amparo). Votó en contra la ministra Ríos Farjat y estuvo ausente el ministro Pardo Rebolledo.

⁷ La autonomía de la voluntad, junto con la igualdad y la dignidad humana, constituyen el basal y pilares de los derechos fundamentales, pues se garantiza que un Estado se encuentre regulado por normas jurídicas que garantizan que las personas sean tomadas en cuenta y consideradas como entidades con autonomía y dignidad. Vid. Vázquez, Rodolfo. *“Entre la libertad y la igualdad.”* en Introducción a la filosofía del derecho. Madrid. Trotta. 2006. Vid. también Atienza, Manuel. *“Entrevista a Rodolfo Vázquez.”* en *Isonomía*. 2016. Pp. 191 - 218. Vid. también Troncoso, Mariela Matamoros. *“Liberalismo, Estado de derecho y minorías de Rodolfo Vázquez.”* en *Sociológica México*. 2015.

17. *Este principio, además de constituirse como un elemento central de la dignidad, tiene un reflejo en el derecho de propiedad y en la libertad de contratación, en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones sin injerencias externas,⁸ incluidas las estatales.⁹*
18. *Se trata de un postulado básico que parte de la idea de que la ley debe abstenerse de intervenir en las relaciones entre particulares, habida cuenta de que cada persona tiene la facultad de crear una determinada situación jurídica que, por su parte, el derecho positivo debe de respetar.¹⁰*
19. *Ese espacio de autorregulación no es un espectro que se encuentre fuera del ordenamiento jurídico, sino que es un espacio tutelado por él; sólo que allí no es directamente la ley la que crea ni la que regula las relaciones jurídicas, sino que son los propios “contratantes” quienes las crean y regulan, sirviendo el ordenamiento jurídico como límite para el ejercicio de esa libertad. De ahí que se hable de un espacio de “autorregulación” y, en vista de que esta puede orientar las relaciones jurídicas de las personas, es que gozan de autonomía privada.¹¹*
20. *Bajo esa línea de pensamiento, la autonomía de la voluntad constituye –también– la esencia del derecho civil patrimonial, y se le define como la libre capacidad de las personas para regular sus derechos y contraer obligaciones, a las que las partes deben de someterse con base en lo manifestado a través de la declaración de su voluntad, o consentimiento.¹²*

⁸ Tesis Aislada 1a. CDXXV/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 219, con número de registro 2008086, de rubro: “AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.”.

⁹ Vid. Amparo en revisión 359/2020, resuelto en sesión virtual del día dos de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, de los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ríos Farjat, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

¹⁰ Pinedo Aubián, F. Martín. *El principio de la autonomía de la voluntad y la conciliación extrajudicial*. S/E. S/P. S/A. Pp. 1 – 2.

¹¹ La autonomía de la voluntad, junto con la igualdad y la dignidad humana, constituyen el basal y pilares de los derechos fundamentales, pues se garantiza que un Estado se encuentre regulado por normas jurídicas que garantizan que las personas sean tomadas en cuenta y consideradas como entidades con autonomía y dignidad. Vid. Vázquez, Rodolfo. “Entre la libertad y la igualdad.” en Introducción a la filosofía del derecho. Madrid. Trotta. 2006. Vid. también Atienza, Manuel. “Entrevista a Rodolfo Vázquez.” en *Isonomía*. 2016. Pp. 191 - 218. Vid. también Troncoso, Mariela Matamoros. “Liberalismo, Estado de derecho y minorías de Rodolfo Vázquez.” en *Sociológica México*. 2015.

¹² *Ídem*.

21. La “autonomía individual” se conceptualiza como el poder de autorregulación que tienen las personas que les permite crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas. De modo que esa autonomía es causa de relaciones jurídicas (derechos y obligaciones), siendo el “acto jurídico” el instrumento usado para la creación de las relaciones de Derecho, y hacer uso de esa esfera de autorregulación, misma que se materializa o hace posible a través de la celebración de contratos.¹³
22. Dentro del régimen de los contratos, la voluntad se expresa a través de dos libertades principales: la libertad de contratar y la libertad contractual. La primera se define como el poder jurídico o facultad que tienen todas las personas, físicas y morales, para decidir si contratan o no, para elegir a su contraparte, y para determinar libremente el contenido de sus contratos, incorporando las cláusulas y condiciones que mejor convengan a sus intereses, tengan un carácter patrimonial o no.¹⁴
23. Mientras que la segunda, la libertad contractual, no sólo permite a las personas decidir si contratan o no, sino que se centra en el derecho de las personas para elegir a otra, física o moral, con quien desean vincularse jurídicamente. De ahí que se encuentre proscrito imponer contrapartes a las personas que desean celebrar un acto jurídico.¹⁵
24. Es sobre la base de la libertad contractual que las partes de un negocio definen de forma definitiva el esquema de su contrato, las condiciones y las cláusulas que regularán la relación jurídica obligatoria que se creará con la celebración de este.¹⁶
25. Bajo ese contexto, esta Primera Sala coincide con el Juzgado A Quo en el sentido de que, tratándose de la autonomía de la voluntad (en relación con las libertades de contratar y contractual) el Estado debe de garantizar un amplio margen de actuación a las personas, pues se trata de un bien genérico necesario para hacer posible su autonomía, con

¹³ *Íbid.*, p. 3.

¹⁴ Soto Coaguila, Carlos Alberto y Vattier Fuenzalida, Carlos. *Libertad de contratar y libertad contractual. Estudios sobre el Código Europeo de Contratos*. Colección Internacional No. 25. Grupo Editorial Ibañez. Bogotá, Colombia. 2011. P. 42.

¹⁵ Soto Coaguila, Carlos Alberto y Vattier Fuenzalida, Carlos. *Op.cit.*, p. 43.

¹⁶ *Íbid.*, p. 45.

fundamento en la cual se garantiza la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros.

26. *Al juicio de esta Primera Sala, el principio referido parte del estándar de protección de una “libertad general” consistente en que corresponde a las personas, sin intervenciones provenientes del Estado o de otros individuos, decidir la forma en que desarrollan sus derechos, la forma en que adquieren sus obligaciones y, con mayor razón aún, la forma en que construyen sus proyectos y sus propios modelos de realización personal,¹⁷ siempre y cuando no se trasgreda la esfera jurídica de terceras personas.*
27. *Bajo esas premisas, esta Primera Sala comparte con el Juzgado de Distrito la afirmación de que las relaciones jurídicas y comerciales realizadas por los agentes publicitarios, sea con anunciantes, vendedores de espacios publicitarios, o medios de comunicación, en cualquiera de sus modalidades, son relaciones que se encuentran amparadas por el principio de la autonomía de la voluntad.*
28. *Así, la contratación de una agencia publicitaria para fines de adquisición de espacios publicitarios es tan solo una “posibilidad” de contratar, de tal manera que su ejercicio no puede ser obligatorio para los anunciantes, ni para los medios de comunicación.*
29. *De ahí que la Ley impugnada, en cuanto a su propia teleología –la cual se desprende de su lectura minuciosa e integral– contraviene el régimen constitucional vigente, pues las relaciones comerciales deben ser transacciones libres en las que las partes contratantes ejerzan su voluntad con autenticidad, sin que sobre esos acuerdos libres puedan imponerse conductas de ninguna naturaleza, ni mucho menos ser intervenidos por terceras personas, incluido el Estado.”*
30. Por estas razones, esta Primera Sala considera que son inconstitucionales los artículos 4 y 5 de la Ley para la para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en

¹⁷ Bernal Pulido, Carlos. *El derecho de los derechos*. Universidad de Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Editorial Externado. 2005. Pp. 247 – 252.

Contratación de Publicidad.

31. Por otro lado, es procedente hacer el estudio de los agravios relacionados con la declaración de inconstitucionalidad del juzgado de distrito de los artículos 8 y 10 de la Ley impugnada. Se trata de los agravios planteados por el Presidente de la República (agravios tercero y cuarto), así como el planteado por la Cámara de Senadores (agravio cuarto): 1. El artículo 8 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad no vulnera el secreto comercial, pues solo obliga a la agencia a informar por escrito al anunciante las relaciones financieras que tiene con el o los Medios que pretende contratar, mas no su actividad económica, como lo sostuvo el juzgado de distrito. 2. El artículo 10 de la citada Ley no es contraria al principio de legalidad, pues establece infracciones y sanciones claras, contrario a lo que sostuvo el juzgado de distrito.

32. Las disposiciones impugnadas y sobre las que versan los agravios operantes establecen lo siguiente:

Artículo 8. La Agencia debe informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar.

Artículo 10. Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones:

I. Multa hasta por el equivalente de dos por ciento de sus ingresos a:

- a) El Anunciante o la Agencia que no celebre un contrato en los términos del artículo 4 de esta Ley;
- b) El Medio que no entregue directamente al Anunciante la factura y la información asociada en los términos del artículo 6 de la presente Ley, y**

c) La Agencia que no entregue la información establecida en el artículo 7 de esta Ley.

II. Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a:

a) La Agencia que adquiera Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante;

b) La Agencia que recomiende a un Anunciante, o contrate por cuenta y orden de éste, un Medio con el que tiene relaciones financieras, si deliberadamente comunica al Anunciante información falsa o distorsionada sobre las características del Medio referido o de los Medios que le pueden ser sustitutos;

c) La Agencia que, actuando por cuenta y orden de un Anunciante, reciba remuneración, comisión o beneficio en especie alguno de cualquier persona distinta de dicho Anunciante;

d) El Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante, y

e) La Agencia que preste directamente servicios a un Medio en términos contrarios a lo señalado en el artículo 5 de esta Ley. En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de los montos señalados en el presente artículo.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de los montos señalados en el presente artículo.

33. El artículo 8 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad establece la obligación de la Agencia de informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar. El artículo 3 de la citada Ley define a las agencias, anunciantes y medios en los siguientes términos:

Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Agencia de Medios o Agencia: Persona física o moral cuya actividad principal es la creación, diseño, planificación y ejecución de campañas publicitarias, así como la contratación de espacios publicitarios por cuenta y orden de anunciantes;

II. Anunciante: Persona física o moral en cuyo interés se realiza la publicidad para dar a conocer las características o beneficios de sus productos y/o servicios;

VII. Medio de Comunicación o Medio: Persona física o moral que, por medio de ejemplares impresos, las telecomunicaciones, la radiodifusión, las señales satelitales, el Internet, la fibra óptica, el cable o cualquier otro medio de transmisión, difunda espacios publicitarios;

34. El juez de distrito consideró que el artículo 8 impugnado viola el artículo 16 de la Constitución que prevé la protección de los datos personales, entre ellos el secreto comercial, siendo que las relaciones financieras entre la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, con el o los Medios que pretende contratar son parte del secreto comercial. Esta Primera sala considera que fue correcta la determinación del juez de distrito por las razones siguientes.

35. El artículo 16 de la Constitución General prevé en la parte conducente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la

oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. [...]

36. Sobre este derecho, en caso de personas morales como las quejas, esta Suprema Corte tiene el siguiente criterio:

PERSONAS MORALES. TIENEN DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE PUEDAN EQUIPARARSE A LOS PERSONALES, AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN HAYA SIDO ENTREGADA A UNA AUTORIDAD. El artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas. En ese sentido, el derecho a la protección de datos personales podría entenderse, en primera instancia, como una prerrogativa de las personas físicas, ante la imposibilidad de afirmar que las morales son titulares del derecho a la intimidad y/o a la vida privada; sin embargo, el contenido de este derecho puede extenderse a cierta información de las personas jurídicas colectivas, en tanto que también cuentan con determinados espacios de protección ante cualquier intromisión arbitraria por parte de terceros respecto de cierta información económica, comercial o relativa a su identidad que, de revelarse, pudiera anular o menoscabar su libre y buen desarrollo. Por tanto, los bienes protegidos por el derecho a la privacidad y de protección de datos de las personas morales, comprenden aquellos documentos e información que les son

inherentes, que deben permanecer ajenos al conocimiento de terceros, independientemente de que, en materia de transparencia e información pública, opere el principio de máxima publicidad y disponibilidad, conforme al cual, toda información en posesión de las autoridades es pública, sin importar la fuente o la forma en que se haya obtenido, pues, acorde con el artículo 6o., en relación con el 16, párrafo segundo, constitucionales, la información entregada a las autoridades por parte de las personas morales, será confidencial cuando tenga el carácter de privada por contener datos que pudieran equipararse a los personales, o bien, reservada temporalmente, si se actualiza alguno de los supuestos previstos legalmente.¹⁸

37. En la Contradicción de Tesis 56/2011,¹⁹ de la cual surgió la tesis antes citada, se explicó que las personas morales tienen derecho a la privacidad, aunque por su naturaleza no sea equivalente a la “vida privada” de las personas físicas:

“Resta señalar que, el artículo 16, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé un derecho de seguridad jurídica consistente en que nadie podrá ser molestado, entre otros aspectos, en su propia persona, en sus papeles o en sus posesiones, sino sólo cuando medie mandato de autoridad competente, debidamente fundado y motivado; lo que implica un reconocimiento del derecho de la persona al respeto a su vida privada, que la protege de intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ámbitos reservados; asimismo, dispone que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción.

Los rasgos característicos de la noción de lo “privado”, como derecho estrechamente vinculado con la naturaleza del ser humano, se relacionan con: a) lo que no constituye vida pública; b) el ámbito

¹⁸ Datos de localización: Tesis aislada P.II/2014, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, p.274. Registro digital: 2005522.

¹⁹ Se resolvió el treinta de mayo de dos mil trece por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente Sergio Valls Hernández.

reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; c) lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; d) las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; y, e) aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

Luego, según la noción de “vida privada”, las personas físicas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y su libertad.

Cabe referir que, el párrafo segundo del artículo 16 constitucional que consagra el derecho a la protección de datos personales, fue introducido mediante reforma publicada el primero de junio de dos mil nueve, con la finalidad de reconocer el derecho de protección de datos personales, esto es, con relación al acceso y uso que se da a su información personal, tanto por entes públicos como privados; así, las personas tienen el poder de disposición y control sobre sus datos personales. Esta protección constitucional derivó, sobre todo, por la situación que se presentaba ante el avance en los medios tecnológicos que permite la recolección, tratamiento, almacenamiento y divulgación indiscriminada de datos que, en principio, están protegidos de intromisiones ilegítimas por pertenecer al ámbito privado e íntimo de las personas.

Bajo esta perspectiva, si bien en el caso de personas jurídicas colectivas, en principio, no podemos hablar de “vida privada”, como aquel espacio íntimo y/o interno del ser humano, ni de datos personales, en tanto éstos derivan de la persona humana (sexo, salud, preferencia sexual, entre otros), lo cierto es que, las personas morales, como tales, sí cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su

identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas; por tanto, podemos afirmar que, los bienes que tutelan o protegen los derechos a la intimidad o privacidad y de protección de datos personales, en sentido amplio, pueden comprender, en tanto no se aleja ni se opone a esa tutela, a aquellos documentos e información de las personas jurídicas colectivas que escapan al conocimiento de terceros.”

Luego, lo dispuesto en los artículos 6º, fracción I y II, y 16 segundo párrafo, constitucionales, puede extenderse o adscribirse a cierta información de las personas morales que, aun cuando no pudiera denominarse como datos personales, ni pueda afirmarse que son titulares del derecho a la intimidad personal y/o a la vida privada en sentido estricto - como sí lo son las personas físicas-, de cualquier modo, es innegable que, las personas jurídicas sí cuentan con un espacio que debe ser protegido constitucionalmente frente a terceros.”²⁰

38. De acuerdo con lo anterior, corresponde analizar si está justificada la limitación a la privacidad de las personas morales “agencias”, para lo cual es necesario emplear un test de proporcionalidad sobre la medida impugnada.²¹ El artículo 8 impugnado obliga a las agencias a transmitir la

²⁰ Entendida así la intimidad, no como personal, sino en sentido amplio – o expansivo-, hacia las personas morales, conforme al bien tutelado por el derecho correspondiente.

²¹ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915. Registro digital 2013156. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho

información de sus relaciones financieras con los medios al anunciante que contrata con la agencia.

39. De acuerdo con los cuatro pasos del test de proporcionalidad, en primer lugar, corresponde analizar si la medida tiene un fin legítimo. Como ya dijimos, el artículo 1 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad, el objetivo de la regulación es promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores. Esta Primera Sala considera que estos dos fines de la medida son legítimos, pues se entiende que perseguir la transparencia en el mercado de la publicidad, así como prevenir y combatir ventajas indebidas, buscan garantizar la libre competencia o la competencia y evitar que los consumidores paguen precios exagerados, es decir, buscan la protección de los consumidores. Estos fines incluso están previstos en el artículo 28 de la Constitución.

fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido ⁷ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915. Registro digital 2013156. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

40. En segundo lugar, corresponde analizar si la medida es idónea para los fines buscados. Esta Primera Sala considera que el artículo 8 impugnado no establece una medida idónea, pues es subinclusiva y sobreinclusiva a la luz del fin de promover la transparencia en el mercado de la publicidad. Por un lado, es subinclusiva porque la obligación de las agencias es informar a los anunciantes sobre “las relaciones financieras” que tienen con los medios que pretenden contratar, es decir, transmitir información sobre una relación privada entre dos sujetos particulares que participan en el mercado de la publicidad, pero que no conforman el “mercado” en su totalidad. En efecto, el mercado de la publicidad es mucho más amplio que “las relaciones financieras” entre dos sujetos como la agencia y el medio de comunicación y, por tanto, la información sobre esas relaciones financieras no puede garantizar la transparencia del mercado de la publicidad, que sobrepasa por su propia naturaleza a dichas relaciones financieras. Por ejemplo, el mercado de la publicidad también se conforma por relaciones financieras y de otro tipo entre sujetos que no son agencias y medios de comunicación, pero que no están previstos en el artículo 8 de la Ley.
41. Además, la medida no es idónea porque la información se transmite solo al anunciante que contrata, pero no a todos los posibles anunciantes o a la Comisión Federal de Competencia Económica para que por su conducto el público en general pueda conocer la información y así garantizar la transparencia “en el mercado de la publicidad”. De esta manera la medida resulta claramente inapropiada.
42. Por otro lado, la medida es sobreinclusiva, pues las relaciones financieras entre las agencias y los medios de comunicación sobre las que se tienen que informar al anunciante, pueden no tener relación con su participación en el mercado de publicidad, y sin embargo el artículo 8 impugnado no distingue y les obliga a las agencias a transmitir esa información al anunciante.
43. Además, tampoco es una medida idónea a la luz del otro fin legítimo que tiene la Ley, como es evitar prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los

anunciantes. En efecto, conocer “las relaciones financieras” entre las agencias y los medios de comunicación no garantiza la protección de los consumidores (anunciantes), pues para que eso sucediera tendría que tratarse de información mucho más precisa sobre cuántos, cuáles y en qué términos se celebran contratos entre la agencia y el medio en cuestión, acompañando información sobre cómo esas relaciones comerciales inciden (beneficiando o perjudicando) en los precios, condiciones etc. ofrecidos a un anunciante en particular; obligación que también sería de dudosa constitucionalidad. Por estas razones, la medida prevista en el artículo 8 de la Ley no es idónea para los fines buscados.

44. Por otro lado, también es infundado el agravio de la parte recurrente mediante el cual impugna el razonamiento del juzgado de distrito con el que concluye que son inconstitucionales las sanciones previstas en el artículo 10 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Contratación de Publicidad, por violación del principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución. Para esta Primera Sala fue correcta la resolución del juez de distrito por las razones siguientes.

45. El artículo 10 fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la Ley prevén, respectivamente, una multa hasta por el equivalente de dos por ciento de sus ingresos al Medio que no entregue directamente al Anunciante la factura y la información asociada en los términos del artículo 6 de la presente Ley;²² y una multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos al Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un

²² Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad

Artículo 6. El Medio deberá enviar la factura por concepto de la venta de los Espacios Publicitarios directamente al Anunciante, aun cuando la Agencia realice el pago en su nombre, conforme a la normatividad en materia fiscal aplicable. Además de la factura, el Medio deberá entregar directamente al Anunciante la información siguiente:

I. Las fechas y los lugares de difusión;

II. Los Espacios Publicitarios difundidos y los formatos utilizados, y

III. Los precios unitarios de los Espacios Publicitarios, incluyendo, en su caso, los montos de cualquier descuento otorgado por el Medio.

Cuando proceda, la Agencia deberá oportunamente conciliar la información anterior con el Medio antes de que el Medio envíe al Anunciante la factura y la información correspondiente.

Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante.

46. Como puede apreciarse, el parámetro de las multas se fija hasta el dos o cuatro por ciento “de los ingresos” de los medios que incumplan con ciertas obligaciones. Como resolvió el juzgado de distrito, las disposiciones impugnadas no son precisas al establecer los ingresos como parámetros de las multas, pues bien puede entenderse como ingresos brutos o netos, anuales o mensuales, etc. De ahí que se vulnera el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica de las quejas, por dar pie a la arbitrariedad de la autoridad en la imposición de las sanciones. Son aplicables las tesis siguientes:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios

del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.²³

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.

El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que

²³ Datos de localización: Jurisprudencia P./J. 100/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1667. Registro digital: 174326.

ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.²⁴

47. Finalmente, con fundamento el artículo 78 de la Ley de Amparo y al haberse confirmado la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 8 y 10 fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Contratación de Publicidad, que constituyen el núcleo de la citada legislación, se extienden sus efectos al resto de las disposiciones que la conforman.
48. De esta manera, se confirma la sentencia recurrida y se ampara a las quejas respecto de toda la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Contratación de Publicidad.

²⁴ Datos de localización: Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 573.

