

## AMPARO EN REVISIÓN 697/2022

QUEJOSA: \*\*\*\*\*

RECURRENTE: PRESIDENTE  
CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
CÁMARA DE DIPUTADOS Y  
CÁMARA DE SENADORES DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN

VISTO BUENO  
SR/A. MINISTRA/O

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO**

**COLABORÓ: MARCO POLO TORRES DÍAZ**

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 697/2022, interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores y el Presidente de la República, en contra de la resolución que dictó el 6 de abril de 2022 el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en el juicio de amparo indirecto 164/2022.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si son fundados o no los agravios propuestos en los recursos de revisión.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Amparo indirecto 164/2022.** Por escrito presentado el 27 de septiembre de 2021, vía juicio en línea, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

#### AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

## AMPARO EN REVISIÓN 697/2022

2. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

### ACTOS RECLAMADOS:

4. La discusión, aprobación, expedición y promulgación de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno, específicamente los artículos 4, 5 y 10.
2. Conoció del asunto al Juzgado Cuarto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien lo radicó con el número de expediente 1709/2021 y en sesión de 6 de enero de 2022 resolvió que carecía de competencia material para conocer del asunto y ordenó que se remitiera al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República Mexicana, en turno.
  3. Hecho lo anterior, mediante auto de 24 de enero de 2022, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones se avocó al conocimiento del asunto.
  4. Seguido el trámite correspondiente, el juez de distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el 6 de abril de 2022, con el siguiente punto resolutivo:

**ÚNICO.** Este órgano de control de constitucionalidad decide otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a **\*\*\*\*\***, contra los actos reclamados a las autoridades responsable Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Los efectos del amparo se precisan en el último de los considerandos.
  5. **Recurso de revisión 211/2022.** Inconformes con tal sentencia de amparo, El Presidente de la República, las Cámaras de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, interpusieron, respectivamente, recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México

y jurisdicción en toda la República, quien correspondió conocer de los recurso, los registró con el número de expediente 211/2022 y los admitió a trámite.

6. Los magistrados integrantes de tal órgano de amparo, en sesión de 29 de septiembre de 2022, ordenaron la remisión del recurso a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estimar que en el caso subsistía el estudio de constitucionalidad relacionado con el análisis de la totalidad de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad. Además de que no advierte jurisprudencia del Alto Tribunal que, de manera directa o indirecta, temática o genérica, oriente la solución de la materia de constitucionalidad planteada.
7. **Recurso de revisión 697/2021.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante acuerdo que dictó la ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de enero de 2023, reasumió la competencia originaria para conocer del presente asunto; admitió los recursos a trámite, y se turnó el asunto al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y su envío a esta Primera Sala.
8. **Avocamiento.** Esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto, a través del proveído emitido por el ministro presidente de 16 de febrero siguiente, y ordenó el envío de los autos al ministro ponente para la elaboración de proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e, y 83 de la Ley de Amparo; 10, fracción III y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en el Acuerdo General Plenario 5/2013, Punto Tercero en relación con el Segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece por tratarse de un asunto donde subsiste un tema de constitucionalidad,

competencia originaria de esta Primera Sala. Lo anterior, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

10. Cabe precisar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias que de forma originaria conoce esta Primera Sala, se surte su competencia toda vez que el artículo 86, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnaran a las ministras y los ministros integrantes de ambas salas.

## **II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN**

11. En cuanto a la oportunidad de los recursos y la legitimación de la parte recurrente, esta Primera Sala estima innecesario realizar pronunciamiento sobre este presupuesto procesal, toda vez que el tribunal colegiado de origen ya se ocupó de estudiar ambas temáticas en la resolución que dictó el 29 de septiembre de 2022, en el amparo en revisión 211/2022.

## **III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte la actualización de causas de improcedencia. Además, en la sentencia de amparo se observa que estudió las causas de improcedencia alegadas por las autoridades responsables relativas: i) la falta de interés jurídico de la parte quejosa; ii) lo reclamado se trata de actos consumados de modo irreparable, iii) falta de conceptos de violación; y, iv) la quejosa combate cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad. Tales causales fueron abordadas y desestimadas por el juzgador de amparo.
13. Además, el tribunal colegiado calificó de ineficaces los agravios del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores en los que hacen una reiteración de las causas de improcedencia que formularon, porque no

controvirtieron las consideraciones expuestas en la sentencia en la cual fueron desestimadas por el juez de distrito.

14. Por su parte, el tribunal colegiado advirtió que la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, al rendir sus informes justificados, también refirieron que los actos vinculados con las etapas del procedimiento legislativo que les fue atribuido no causan afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa ya que éstos se realizaron con apego a la normatividad aplicable. Al respecto, el órgano de amparo observó que tales cuestiones no fueron destacadas en el fallo recurrido; no obstante, sostuvo que esa causal quedó desestimada con el pronunciamiento realizado por el juzgador federal al analizar la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, es decir, relacionada a la falta de interés jurídico.
15. Ello, aunado a que este Máximo Tribunal, de un examen acucioso de las constancias de autos que conforman el presente amparo en revisión, no advierte de manera oficiosa la materialización de algún motivo diverso de improcedencia.

#### **IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO**

16. Esta Primera Sala indispensable establecer los datos que permitirán la resolución del recurso de revisión, consistentes en la síntesis de los conceptos de violación, los razonamientos del juez de distrito para conceder la protección constitucional y del tribunal colegiado de circuito para reservar la competencia originaria; así como los agravios propuestos por los recurrentes para sus impugnaciones respectivas.

##### **A. Demanda de amparo**

17. La parte quejosa en su demanda de amparo expuso los conceptos de violación que se sintetizan a continuación.
18. **Primer concepto de violación:**

- Los artículos 4 y 5 de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, resultan inconstitucionales e inconvencionales, al imponer a agentes cargas tales como limitar la adquisición de espacios

publicitarios, obligar a que la obtención de éstos se haga sólo por cuenta y orden de un tercero, obligando a que la relación entre las partes se lleve a cabo únicamente mediante un contrato de mandato, constriñendo a las agencias a trasladar los beneficios obtenidos al anunciante, prohibiendo la aceptación de remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de la agencia e impedir la libre prestación de servicios aún de manera simultánea a los medios y a un anunciante, trastocando la libertad de comercio.

- La prohibición de adquirir espacios publicitarios para su posterior reventa constituye una restricción flagrante al derecho al libre comercio, pues es una medida innecesaria y desproporcional porque afecta el núcleo esencial del derecho al libre comercio, al prohibir de un modo total la práctica señalada, siendo que existen diversas medidas menos lesivas para proteger la transparencia, las prácticas indebidas y monopólicas.

19. **Segundo concepto de violación:**

- Aduce que el artículo 10 de la ley reclamada es inconstitucional al prever una serie de multas fijas y excesivas como sanciones ante su eventual incumplimiento, lo cual representa una violación a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que la sanción pecuniaria es fija e invariable, impidiendo a la autoridad administrativa individualizar la multa en cada caso concreto, repercutiendo ésta en diferente forma sobre el patrimonio de los infractores según sea su capacidad económica.

20. **Tercer concepto de violación:**

- Al tenor de ello, el dispositivo legal impugnado contraviene la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional al no prever que tenga que darle al afectado la oportunidad de hacer su defensa previa, sin otorgarle un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de ofrecer pruebas, formular alegatos ante la autoridad que tenga a su cargo dictar la resolución respectiva, además, vulnerando el principio de presunción de inocencia, pues la inmediatez de la sanción presupone su culpabilidad antes de presumirlo inocente.

21. **Cuarto concepto de violación:**

- También se planteó que el artículo 10 de la ley impugnada viola la libertad de comercio, de trabajo y concurrencia fuera de procedimiento parlamentario, pues la iniciativa, exposición de motivos, el trabajo en comisiones, así como los dictámenes que motivaron la facultad decisoria restrictiva contienen vicios de inconstitucionalidad, en términos de la jurisprudencia P./J. 17/2004, de rubro: **“PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO”**.

22. **Quinto concepto de violación:**

- Concluyó que la norma reclamada (sic) establece prohibiciones totales a la libertad de comercio, trabajo y concurrencia aduciendo supuestos temas relativos a la transparencia en materia de contratación de espacios publicitarios; sin embargo, de ninguno de los numerales que la contienen, se logra advertir que en efecto así será, por el contrario, lo único que alcanza es la prohibición total de los derechos fundamentales en comento.

**B. Sentencia de amparo**

23. En primer término, el juez de distrito desestimó las causales de improcedencia señaladas por la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y por el Presidente de la República en relación la falta de interés jurídico, la consumación del acto de modo irreparable, la falta de conceptos de violación, y por combatir cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.
24. Hecho lo anterior, analizó los conceptos de violación formulados por la quejosa; sin embargo, analizó la constitucionalidad de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad en su integridad al considerarla como un sistema complejo en virtud de su indisolubilidad de sus disposiciones.
25. Lo anterior, bajo los razonamientos siguientes:
- Calificó de fundados los conceptos de violación formulados por la quejosa al examinarlos en su conjunto en virtud de su intrínseca relación, ya que su totalidad están orientados a postular las violaciones del sistema normativo complejo previsto en la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad. En seguida expuso el marco regulatorio de la ley impugnada, el contenido prima facie de los derechos violados.
  - Señaló que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Federal al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, lo que puede realizar a través de instrumentos como la competitividad. Además, sostuvo que de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Federal están prohibidos los monopolios, e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la libre concurrencia es el derecho que tienen los gobernados de realizar la actividad económica sin más limitaciones que las permitidas constitucionalmente. Por otro lado, señaló que la libertad de comercio no se prevé de manera ilimitada, sino que se condiciona a que no se trate de una actividad ilícita, que no afecte los derechos de terceros, y que no se afecten derechos de la sociedad en general.

- Hecho lo anterior, el juez de amparo verificó si la medida impugnada supera las cuatro gradas del test de proporcionalidad. Para ubicar los fines constitucionalmente válidos citó los argumentos de las autoridades legislativas durante el proceso legislativo. De ahí que dedujo que la finalidad de la medida es: regular las prácticas comerciales que se lleven a cabo en el mercado de la publicidad, promover la transparencia en beneficio de anunciantes y consumidores finales y, en su caso, sancionar el incumplimiento de éstas. En ese orden sostuvo que la medida persigue un fin constitucionalmente válido.
- Ahora, al analizar la grada de idoneidad de la medida, el juez de amparo verificó si la Constitución Federal permite al legislador la regular la reventa. Después de señalar el contenido de los artículos 5° y 28 constitucionales, indicó que no está prohibida la reventa sino en la medida en que se transmute a un monopolio en detrimento del consumidor. Igualmente, señaló que el mercado de publicidad no puede ser una proyección de una política prohibicionista, sino el reflejo de la pluralidad en una sociedad democrática para garantizar la competencia y concurrencia en condiciones libres e igualitarias.
- Destacó la relevancia del derecho a la libertad de expresión, conforme a diversos pronunciamientos de organismos internacionales. Luego, sostuvo que no solo debe regular la reventa, sino que tiene la obligación de establecer controles para evitar monopolios que limiten el desarrollo del sector comercial en la publicidad. No obstante, la ley impugnada prohíbe de manera absoluta adquirir espacios o tiempos publicitarios para después ofrecerlos a los anunciantes, por lo que concluyó que la medida no superó la grada de idoneidad del test de proporcionalidad.
- Advirtió que el legislador al diseñar las medidas prohibicionistas no aplicó un enfoque de derechos humanos porque observó que no existe una relación de medio o instrumental, la interpretación del ordenamiento y el proceso de creación de la ley. En su consideración, la ley tendría que integrar de forma transversal todas las acciones pertinentes a favor de la totalidad de los agentes económicos que ahí concurren y no únicamente usar el poder sancionador para imponer multas a dos de ellas –específicamente a las agencias de publicidad y medios de comunicación–.
- En conclusión, señaló que no se logró demostrar que la medida influyera adecuadamente en la promoción de la transparencia en el mercado de la publicidad, la prevención y el combate de prácticas comerciales ventajosas e indebidas. Además, el legislador no tuvo una perspectiva que se ajustara a la condición de los agentes económicos frente al impacto diferenciado que tendrían sobre ellas y consumidores. Por el contrario, que una regulación que sí resulte idónea a los agentes que participan en el mercado de publicidad deberían responder a una perspectiva integral que respete el acceso a ese mercado en condiciones de libre competencia y concurrencia de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Federal.

- Por otro lado, señaló que la prohibición y sanción a las agencias y medios transgrede el principio de igualdad y no discriminación porque establece una diferencia injustificada que operan en contra de esos dos agentes económicos e el disfrute de sus derechos a la libre concurrencia, libre competencia y trabajo comercial, por lo que concluyó que es inconstitucional la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad.
- Por otro lado, el juez de amparo declaró fundado el segundo concepto de violación. En específico porque el artículo 10 de la ley impugnada vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica porque no señala con precisión el marco a través del cual la autoridad administrativa puede ejercer la facultad que le fue otorga para imponer sanciones, por el contrario, se limita a señalar que se aplicara una multa sin establecer los parámetros necesarios para determinar la cuantía de la sanción. Así, no se especifica de manera clara y precisa los criterios y elementos a tomar en cuenta para su imposición.
- Por tanto, el juez de distrito concedió la protección constitucional para el efecto de que no se le aplicara a la parte quejosa en lo presente ni en lo futuro la ley impugnada.

### C. Recurso de revisión del Presidente de la República

26. El Presidente de la República, por conducto de la Directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional de la Secretaría de Economía, expuso los siguientes agravios, en los que básicamente manifiesta que:

- **PRIMERO.** El recurrente señala que el juez de distrito no valoró correctamente las causales de improcedencia que formuló en su informe justificado. En específico, no se valoró que en el caso de actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, en relación con el diverso 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que el acto reclamado constituye un acto consumado de modo irreparable, ya que se consumó en el momento de la publicación de la ley.

Además, no se valoró la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo porque la parte quejosa no tiene interés jurídico para reclamar en amparo la ley controvertida, por lo que no existe afectación alguna a los intereses de la quejosa, pues la ley combatida no contiene preceptos que le causen perjuicio.

- **SEGUNDO.** Afirma que el juez de amparo no valoró los argumentos que indican lo infundados e inoperantes de los conceptos de violación, los cuales señala los siguientes: a) la parte quejosa se dolió de la aplicación de la ley, lo que es un vicio de legalidad y no de inconstitucionalidad. Además, la quejosa trata de confundir al órgano

jurisdiccional al precisar que se viola su derecho de igualdad; b) la promulgación de la ley impugnada no transgrede el artículo 5 constitucional porque no se impide a la parte quejosa continúe operando con su objeto social con el que fue constituido; c) la ley impugnada no vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal porque los derechos que se protegen no debe entenderse en el sentido de que la ley debe señalar de manera precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que entablen entre las autoridades y los particulares; d) la norma tildada de inconstitucional no es contraria a lo previsto en el artículo 17 de la constitución porque cumple con los parámetros que ha determinado la Suprema Corte sobre justicia pronta, expedita e imparcial; e) la ley combatida no resulta violatoria del artículo 28 constitucional, porque éste prohíbe las prácticas monopólicas, donde válidamente puede entenderse incluida la práctica sobre el establecimiento de precios de venta o compra de bienes o servicios.

- **TERCERO.** El recurrente se duele de la postura del juez de distrito en el sentido de que el artículo 8 de la ley impugnada es contrario a lo establecido en los artículos 6 y 16 constitucionales toda vez que, a su decir, el precepto no impone la obligación de carácter privado. Por el contrario, dicho precepto se refiere a que los datos que debe compartir la agencia al anunciante derivan de su relación contractual, sin que tal información deba ser divulgada a terceros. Además, la medida es idónea para combatir prácticas indebidas en contratación de publicidad.

- **CUARTO.** El recurrente sostiene que contrario a lo sostenido por el juzgador de amparo, el artículo 10 de la ley impugnada no vulnera el principio de seguridad jurídica establecida en el artículo 16 constitucional porque sí señala claramente los supuestos en que podrá imponerse cada una de las sanciones. Además, el juez de distrito omitió analizar de forma conjunta el artículo 10 y el diverso 2 de la ley combatida, éste último establece que dicha ley es aplicable a los actos, contratos o convenios que se celebren entre dos o más agentes económicos. Por lo que es evidente que la ley impugnada sí contempla a que ingresos se refiere.

- **QUINTO.** El recurrente se duele del pronunciamiento del juez de distrito en el que concluyó que los artículos 4 y el último párrafo del artículo 15 de la ley impugnada contraviene el artículo 5 constitucional. Sostiene que el artículo 4 no representa afectación alguna a la parte quejosa porque obedece a la lógica de su actividad comercial. Por otro lado, el último párrafo del artículo 5 de la ley impugnada no es inconstitucional porque las agencias publicitarias pueden libremente prestar sus servicios tanto a los anunciantes como a los medios. Incluso la ley reclamada permite prestar servicios a ambos, con la única restricción de que debe ser una agencia distinta la que presta sus servicios a cada uno. Así no se limita la actividad comercial, ya que los agentes en materia publicitaria podrán especializar agencias dependiendo de los servicios que presten, ya sea a anunciantes o a medios.

- **SEXTO.** El recurrente sostuvo que la ley reclamada no es un ordenamiento discriminatorio y contrario al artículo 1° constitucional. Ello, porque la ley reclamada no hace distinción entre los agentes en materia de publicidad, sino que establece los derechos y obligaciones de cada uno conforme al objeto de la ley. Por tanto, sostuvo que la ley reclamada no causa perjuicio a los derechos de la parte quejosa, por lo que no existe un trato desigual.
- **SÉPTIMO.** Refiere que la ley reclamada, en específico los artículos 10, 11 y 12 de la ley impugnada son de carácter heteroaplicativo.
- **OCTAVO.** El recurrente aduce que la ley tildada de inconstitucional contiene diversos preceptos que no afectan su esfera jurídica de la parte quejosa, pues el artículo 6 no incide sobre las agencias de publicidad.

#### **D. Recurso de revisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

27. El representante de la Cámara referida sostuvo, en síntesis, los agravios siguientes:

- **PRIMERO.** La Cámara de Diputados argumenta que la sentencia es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 31, fracción IV, 71, 72, 73 y 74 de la Constitución, al haber resuelto que la ley impugnada es violatoria del artículo 5 del mismo ordenamiento; y, considera que tampoco cumplió con los criterios mínimos de justificación necesarios del test de proporcionalidad, derivados de los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Sostiene que la ley reclamada fue realizada con estricto apego a los artículos constitucionales y convencionales con la finalidad de superar el test de proporcionalidad. En primer lugar, porque la ley fue creada para prohibir la inexistencia de un intermediario en las relaciones jurídicas y comerciales entre los anunciantes y los vendedores de espacios publicitarios, y regular la actividad comercial de la publicidad; lo que, estima, se constata de un análisis debido de la ley reclamada (artículo 2).

En segundo lugar, segundo lugar, porque el artículo 4 de la ley no perjudica ni va en contra de la actividad comercial de la quejosa pues, precisamente, para las agencias de publicidad es necesario contratar espacios con el medio, y este se da a través de la solicitud de un anunciante, misma que debe ser mediante un contrato de mandato por escrito, entre el anunciante y la agencia. Lo que, señala, se acredita fehacientemente de la Ley en comento; misma que, incluso, carece de reglamentación secundaria.

- Respecto a la consideración del Juzgado acerca de que “la agencia de publicidad tiene prohibición expresa para adquirir espacios por cuenta propia para su posterior reventa a un anunciante”, sostiene que en el marco jurídico está prohibida la reventa en todas las actividades comerciales, por ser una actividad abusiva y fraudulenta.
- Por lo que, lo que se trata de evitar que existan prácticas monopólicas y que intermediarios se beneficien de manera fraudulenta en perjuicio de terceros, máxime que no había reglamentación en materia publicitaria que así lo estableciera y, frente a ese vacío jurídico, era necesario aprobar la ley reclamada.
- Señala que hay otros países que regulan la actividad comercial de la publicidad con buenos resultados, por lo que en el país es necesario estar a la vanguardia y legislar sobre esa materia.
- En tercer lugar, porque la Ley reclamada no trasgrede ningún artículo constitucional, mucho menos el artículo 5º, pues en ningún momento se limita o prohíbe al quejoso que se dedique a la actividad comercial que desempeña, ni tampoco el cobro por su actividad comercial.
- Sostiene que esa conclusión se desprende de que el Juzgador no realizó un debido estudio de los artículos de la Ley, y se basó en puras apreciaciones meramente subjetivas, sin dar un fundamento o motivo contundente para señalar que la ley reclamada es violatoria del artículo 5 constitucional.
- Además, considera que la sentencia carece de una debida interpretación del test de proporcionalidad, para lo que cita diversas tesis sobre este tópico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **SEGUNDO.** La parte recurrente argumenta que el Juzgado no explicó detalladamente cuál fue el derecho o derechos humanos que se violaron en perjuicio del quejoso con la aprobación de la Ley reclamada. Si bien señaló que la Ley reclamada es violatoria del artículo 5º constitucional referente a la libertad de trabajo, también lo es que en ninguno de sus artículos se establece prohibición para que la parte quejosa deje de ejercer su actividad comercial.
- Insiste en que es necesario regular la actividad de la publicidad, atendiendo a las condiciones sociales y económicas actuales, partiendo de la premisa de que la autoridad legislativa ha detectado un vacío jurídico en este rubro comercial.
- Sostiene que la sentencia se emitió en contravención de los principios de supremacía constitucional y división de poderes, pues lo que importa para el procedimiento del juicio de amparo es que la ley reclamada sea violatoria de los derechos humanos reconocidos otorgados para su protección por la Constitución Federal, y por tratados internacionales: empero, en el caso, la Ley no es violatoria de derecho

humano alguno que perjudique o trascienda en la esfera jurídica del quejoso.

- **TERCERO.** Señala que el juzgador federal realizó una mala interpretación del artículo 8 de la ley combatida, ya que no representa ningún acto de confidencialidad, mucho menos de intromisión a los bienes de las partes, como erróneamente lo señala el juez de distrito.

#### **E. Recurso de revisión la Cámara de Senadores**

28. En su recurso de revisión la representante de la citada Cámara expuso los siguientes agravios:

- **PRIMERO.** La recurrente manifiesta que es ilegal la sentencia recurrida porque inadvirtió que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, referente a que la parte quejosa carece de interés legítimo para acudir al juicio de amparo, incluso no acreditó fehacientemente la actividad que realiza. Lo anterior, porque contrario a lo que sostiene el juez de distrito, la ley impugnada no es de carácter autoaplicativo, sino de carácter heteroaplicativo. De esta manera, la ley impugnada se limita a señalar las descripciones normativas y procedimientos que por su naturaleza no le causan un perjuicio directo a la parte quejosa por motivo de su sola entrada en vigor.
- **SEGUNDO.** La autoridad recurrente indicó que el juez de distrito realizó una interpretación subjetiva de la ley impugnada, por lo que carece de una debida fundamentación y motivación. Inclusive, inadvirtió que la Suprema Corte ha señalado que antes de considerar que una norma jurídica es inconstitucional se deben agotar todas las posibilidades para encontrarle un significado que sea compatible con la Constitución General. Análisis que no realizó el juez de distrito, incluso no realizó un estudio exhaustivo para determinar que la norma impugnada es acorde con el artículo 28 constitucional.
- **TERCERO.** La recurrente alegó que le afecta la determinación del juez de distrito en la cual consideró que el artículo 8 de la ley impugnada vulnera el derecho a la protección de los datos personales de la parte quejosa. Esto porque la ley impugnada no solicita que se otorgue información confidencial o relacionada con secretos industriales. Además, dicha norma pretende que el anunciante conozca si la empresa con la que está trabajando pertenece a un conglomerado o grupo económico. El artículo 8 impugnado señala que la agencia debe informar por escrito al anunciante de las relaciones financieras, sin embargo, se refiere a la relación intrínseca que tiene la agencia de publicidad con los medios que pretende contratar, pero no requiere información comprendida como confidencial.
- **CUARTO.** Finalmente, destacó que las multas previstas en el artículo 10 de la ley impugnada no se traducen en transgresión al artículo

22 constitucional, ya que establece las reglas para que las autoridades que las impongan tengan la posibilidad de fijar su monto, conforme a la gravedad de la infracción, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

#### **F. Acuerdo del tribunal colegiado de circuito**

29. En la sesión correspondiente, el órgano colegiado desestimó las causas de improcedencia propuesta por los recurrentes y, posteriormente, determinó que este Alto Tribunal debía reasumir su competencia originaria para conocer sobre el análisis de la constitucionalidad de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, vista como un sistema normativo.

### **V. ESTUDIO DE FONDO**

30. Una vez plantada la problemática jurídica que corresponde a esta Primera Sala analizar los agravios propuestos por los recurrentes en sus respectivos cursos.

#### **Análisis de los agravios**

31. Esta Primera Sala estima que los argumentos planteados por la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Presidente de la República son, por un lado, **inoperantes** y, por otro, **infundados**, por las consideraciones que se esgrimen a continuación.
32. En primer término, el representante de la Cámara de Diputados indica que la sentencia es violatoria de la Ley de Amparo y de la Constitución Federal por los motivos siguientes: I) al resolver que la ley reclamada es violatoria del artículo 5° constitucional, toda vez que ésta fue creada para regular las relaciones derivadas de la actividad comercial publicitaria; II) al haber aplicado de forma equivocada la técnica interpretativa del test de proporcionalidad; y, III) en consecuencia no haber explicado detalladamente el derecho o los derechos humanos que se violaron en perjuicio del quejoso con la aprobación de la ley reclamada.
33. Esta Primera Sala sostiene que los agravios identificados como I y II son **inoperantes** porque, más allá de ser argumentos auténticos, se presentan

como afirmaciones simples y dogmáticas que no combaten las consideraciones torales del juzgado de distrito para emitir su sentencia<sup>1</sup>.

34. Incluso, el agravio identificado como I exclusivamente establece planteamientos que pudieron ser expresados al rendir el informe justificado y que, en su momento, se dirigieran a controvertir lo expuesto en los conceptos de violación de la demanda de amparo.
35. En cambio, correspondía a esta autoridad exponer argumentos lógico-jurídicos genuinos tendentes a justificar: a) que las consideraciones de la sentencia recurrida resultaban contrarias al marco jurídico vigente, en tanto que la ley reclamada es acorde con los derechos humanos a la libertad de trabajo, a la remuneración justa, a la autonomía de la voluntad y a la identidad personal o, en su caso, a justificar que correspondía al juzgado de distrito concluir interpretativamente que, conforme a los regímenes constitucional y convencional vigentes, si bien la norma restringe algunos derechos, tal limitación es razonable y proporcional y, en ese aspecto, explicar la forma en que debió haberse aplicado al caso concreto la técnica interpretativa del test de proporcionalidad.
36. Contrario a ello, esta Primera Sala advierte que en el recurso de mérito no se plantearon razonamientos como los anteriores, sino únicamente proposiciones simples con la finalidad de señalar su desacuerdo con el fallo emitido, de ahí la inoperancia de los agravios esgrimidos.
37. De igual manera son **inoperantes** los agravios formulados por el Presidente de la República en los agravios identificados como primero, segundo, quinto, sexto y séptimo y los agravios primero y segundo sostenidos por la Cámara de Senadores, al constituir afirmaciones genéricas por las que no combaten frontalmente los razonamientos expresados por el juez de distrito en la sentencia recurrida, pues como se ha venido señalando, omiten formular verdaderos argumentos lógico-jurídicos encaminados a controvertir la

---

<sup>1</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 133/2005 “**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI SE LIMITAN A REITERAR SUSTANCIALMENTE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO**” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, t. XXII, p. 13.

decisión toral por la que se concedió a la parte quejosa la protección constitucional<sup>2</sup>.

38. Similar calificación merece los agravios planteados por el Presidente de la República, Cámara de Diputados y de Senadores en los que afirman: i) Que es incorrecta la postura del juez de distrito, en el sentido de que el artículo 8 de la ley impugnada es contrario a lo establecido en los artículos 6 y 16 constitucionales, toda vez que, el precepto no impone la obligación de carácter privado; ii) Que la medida es idónea para combatir prácticas indebidas en contratación de publicidad; iii) Que el juzgador federal realizó una mala interpretación del artículo 8 de la ley combatida, ya que no representa ningún acto de confidencialidad, mucho menos de intromisión a los bienes de las partes; y, iv) Que le afecta la determinación del juez de distrito en la cual consideró que el artículo 8 de la ley impugnada vulnera el derecho a la protección de los datos personales de la parte quejosa, porque la ley combatida no solicita que se otorgue información confidencial o relacionada con secretos industriales.
39. Ello, en virtud de que los correlativos argumentos de los recurrentes son **inoperantes**, al partir de una premisa inexacta y combatir consideraciones no contenidas en el fallo impugnado<sup>3</sup>.
40. Por otro lado, el agravio identificado como III por el que el representante de la Cámara de Diputados aduce que la sentencia recurrida no detalló los derechos humanos que se violaron en perjuicio del quejoso, es **infundado**.
41. Ello, pues de la lectura de la sentencia de amparo esta Primera Sala advierte que el juez de distrito resolvió que la ley reclamada viola en perjuicio del quejoso: i) el derecho a la libertad de trabajo, en relación con el derecho a

---

<sup>2</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 133/2005 “**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI SE LIMITAN A REITERAR SUSTANCIALMENTE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO**” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, t. XXII, p. 13

<sup>3</sup> Son aplicables las jurisprudencias 2a./J.108/2012 (10a.) y 3a./J. 16/91 de la Segunda Sala y la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos rubros son “**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS**” y “**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO SE DIRIGEN A COMBATIR CONSIDERACIONES LEGALES QUE NO SE FORMULARON EN LA SENTENCIA RECURRIDA**”, respectivamente.

recibir una remuneración justa por su ejercicio; ii) libre concurrencial; y iii) el principio de legalidad y seguridad jurídica.

42. Al respecto, esta Primera Sala coincide en cada una de las conclusiones a las que llegó el juzgado de distrito pues, en efecto, la norma reclamada es violatoria del estándar de protección de esos derechos fundamentales.
43. Sin embargo, se considera importante precisar que, además de que la ley reclamada restringe injustificadamente en perjuicio de la quejosa 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<sup>4</sup>.
44. 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<sup>5</sup>, incluidas las estatales<sup>6</sup>.
45. 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 respetar<sup>7</sup>.
46. 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Tesis Aislada 1a. CDXXV/2014 **"AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."** Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2014, libro 13 t. I, p. 219.

<sup>6</sup> Véase el Amparo en revisión 359/2020, resuelto en sesión virtual de 2 de junio de 2021, por unanimidad de cinco votos

<sup>7</sup> 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.

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.

47. En ese contexto, la autonomía de la voluntad constituye –también– la esencial 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 y consentimiento.
48. 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 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.
49. 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<sup>8</sup>.
50. Mientras la segunda, la libertad contractual, no sólo permite a las personas decidir si contratan o no, sino *que se trata de un derecho de las personas para elegir a otras, 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*<sup>9</sup>.
51. 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

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Soto Coaguila, Carlos Alberto y Vattier Fuenzalida, Carlos. *Op.cit.*, p. 43.

que regulan la relación jurídica obligatoria que se creará con la celebración de este.

52. En ese contexto, a juicio de esta Primera Sala, el principio referido parte del estándar de protección de una “libertad general” consistente en que le corresponde a las personas, *sin intervenciones provenientes del Estado o de otros individuos*, decidir la forma en que se desarrollan sus derechos, la forma en que se adquieren sus obligaciones y, con mayor razón aún, la forma en que construyen sus proyectos y sus propios modelos de realización personal<sup>10</sup>, siempre y cuando no se transgreda la esfera jurídica de terceras personas.
53. 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.
54. 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.
55. 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 cualquier naturaleza, ni mucho menos ser intervenidos por terceras personas, incluido el Estado.
56. Por tanto, esta Primera Sala considera que, contrario a lo que aduce esta autoridad en su recurso de revisión, la sentencia recurrida sí se ajusta a las reglas establecidas en el artículo 74 de la Ley de Amparo para su emisión,

---

<sup>10</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El derecho de los derechos*. Universidad de Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Editorial Externado. 2005. Pp. 247 – 252.

pues el juez de amparo fue claro en señalar cuáles son los derechos que se violaron con la emisión de la ley reclamada en perjuicio del impetrante de amparo.

57. Finalmente, son **infundados** los agravios planteados tanto Presidente de la República como de la Cámara de Senadores en los que impugnan el razonamiento del juez 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 Indebidas en Contratación de Publicidad, por la violación al principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal. Para esta Primera Sala fue correcta la resolución del juez de amparo por las razones siguientes:

58. El precepto en análisis establece:

**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.

59. El artículo 10, fracción I, inciso b) y fracción II, inciso d) de la ley prevén, respectivamente, una multa hasta por el equivalente de 2% 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<sup>11</sup>, y una multa hasta por el equivalente del 4% 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 Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante.
60. Como se aprecia, el parámetro de las multas se fija hasta el 2 o 4 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 totales, acumulables, o su temporalidad, ya sean mensuales, semestrales, etc. De ahí que vulnera el principio de legalidad y seguridad de la quejosa, por dar pie a la arbitrariedad de la autoridad en la imposición de sanciones. Al respecto 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

---

<sup>11</sup> 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.

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<sup>12</sup>.

**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 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

---

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2006, t. XXIV, p. 1667.

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<sup>13</sup>.

61. Similares consideraciones fueron sustentadas por esta Primera Sala al resolver los amparos en revisión 443/2022 y 694/2022<sup>14</sup>.

## VI. DECISIÓN

62. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados e inoperantes los agravios propuestos en los recursos de revisión, procede confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo y la protección de la justicia de la unión a la parte quejosa contra la expedición y promulgación de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, para los efectos precisados por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República Mexicana en la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto 164/2022.
63. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **\*\*\*\*\***, contra la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad para los efectos precisados en esta resolución

---

<sup>13</sup> Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2014, t. I, p. 573.

<sup>14</sup> Resuelto en primer asunto en sesión de 11 de enero y el segundo en (se ajustará en el engrose) de 2023.

**Notifíquese;**