

**AMPARO EN REVISIÓN 594/2022**  
**RECURRENTE: ENDA FILMS,**  
**SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL**  
**VARIABLE**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**  
**SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA**  
**NÉSTOR RAFAEL SALAS CASTILLO**  
**COLABORÓ: DIANA ESTEFANÍA BERNAL VILLALOBOS**

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.”<sup>1</sup>, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 594/2022, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

1. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su competencia originaria, considera que resultan esencialmente fundados los argumentos esgrimidos por la ahora recurrente desde su demanda de amparo. Para demostrar esta cuestión, el estudio se divide en los siguientes apartados:
  - **Obligaciones impuestas por el principio constitucional de progresividad en los derechos humanos y las consecuencias correspondientes para la actuación estatal, específicamente en los denominados derechos económicos, sociales y culturales.**
  - **Contenido de los derechos a la participación cultural y a la libre manifestación de ideas en un Estado democrático, así como de las obligaciones estatales correlativas.**
  - **¿La derogación de los artículos 33 al 38 de la Ley Federal de Cinematografía, modificada mediante decreto de seis de**

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, t. I, p. 61.

**noviembre de dos mil veinte, constituye una violación al principio de no regresividad de los derechos humanos y a los derechos de participación cultural y libre manifestación de ideas?**

2. Asimismo, esta Primera Sala considera importante recalcar que el estudio se enmarca en la doctrina de la protección más amplia para la libertad de expresión, en la que se reconoce a las manifestaciones artísticas como una dimensión especial del contenido de este derecho, además de su carácter como parte de los derechos culturales. Es así como la afectación o menoscabo en las posibilidades de expresión artística tiene que aproximarse con sospecha, pues las acciones directas o indirectas del Estado pueden derivar en actos de censura o inhibición de ideas que entren en pugna con las creencias dominantes en un contexto determinado. De esta forma, manifestaciones que podrían ser consideradas como reaccionarias, absurdas o políticamente incorrectas son, en principio, indisponibles para la censura previa, pues la libertad de expresión si bien comprende el derecho de las personas a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias<sup>2</sup>.
3. La pauta marcada para la protección amplia a la libertad de expresión deviene del reconocimiento a que las ideas conforman el patrimonio cultural e intelectual de la humanidad. Este patrimonio fue compilado originalmente a través de medios de difusión escritos como libros, periódicos o manuscritos; ejemplos que hoy reconocemos piezas fundamentales de la memoria colectiva han sido blanco de destrucción o supresión cuando la transmisión de su contenido se consideró transgresor para un sistema sociopolítico<sup>3</sup>, lo que sustenta la consolidación de tolerancia y la ya renombrada doctrina de prohibición de la censura previa de los medios de difusión.
4. Contemporáneamente, el patrimonio cultural abarca también medios de difusión digitales y expresiones artísticas alternativas, que son igualmente capaces de transmitir ideas, valores y manifestaciones hacia el discurso público que ameritan por sí mismos su defensa, pues el derecho a la libertad de expresión comprende inseparablemente el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios; de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 65 y 66.

<sup>3</sup> UNESCO, *Memoria del Mundo: Bibliotecas y Archivos destruidos en el Siglo Veinte*, París, 1996, (CII-96/WS/1), p. 2.

directamente un límite al derecho de expresarse libremente<sup>4</sup>, por lo que cualquier afectación al estatus ya consagrado de los medios de difusión debe analizarse con detenimiento por cualquier tribunal constitucional.

5. En esta misma línea, resulta imposible soslayar el contexto de autoritarismo existente en Latinoamérica durante el siglo XX, en el que la censura afectó a publicaciones escritas y a medios audiovisuales, tanto en estados de excepción como en regulaciones permanentes y cuya desaparición solo se dio en la medida que las formas de gobierno transitaban hacia regímenes democráticos<sup>5</sup>. La alusión de estos acontecimientos históricos destaca la fragilidad de la pluralidad frente al poder, así como su importancia en el marco de los derechos humanos, pues es la misma difusión masiva de las ideas la que permite el intercambio de valores y perspectivas, esenciales para la deliberación necesaria en una democracia.
6. En este contexto se ha reconocido que especialmente la literatura, la fotografía y el cine del siglo pasado han desafiado el orden de lo narrable, la política de la visión y el derecho de la censura, cumplieron con una tarea de liberalización de conciencias e impulsaron los límites del imaginario colectivo y de las prohibiciones morales en la artes; lo que no solo puso a prueba al constitucionalismo, sino que le otorgó una efectividad real y continua<sup>6</sup>, de modo que en inclusive las expresiones artísticas más innovadoras o reaccionarias conforman parte de este ideal de prohibición de la censura.
7. Asimismo, el hincapié a la protección a la libertad de creación artística deriva de la necesidad de que sea el mismo Estado el que promueva con acciones materiales concretas a las voces críticas de un contexto social determinado, que usualmente quedarían calladas si son dejadas a la libre competencia o, como se abordará más adelante, tratarse de un derecho cultural de naturaleza prestacional, lo que significa un derecho frente al Estado a *algo* que si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente, podría obtenerlo también de particulares<sup>7</sup>.
8. Es así como la doctrina internacional ha señalado que los recortes financieros y las críticas sobre instituciones culturales u obras de arte determinadas pueden ser una forma encubierta de censura, pues

---

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, *op. cit.*

<sup>5</sup> González Morales, Felipe. "Censura judicial y libertad de expresión: Sistema Interamericano y derecho chileno" en *Revista IIDH 43*, Repositorio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2006, pp. 239-240.

<sup>6</sup> Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Asociación Cristo Sacerdote y otros contra GCBA*, EXP 14194, 27 de diciembre de 2004, pp. 20-21.

<sup>7</sup> Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993 p. 482.

promueve la asignación de fondos a una obras cuyas opiniones políticas estén más cerca de las suyas o amenaza la realización de otras con contenido disidente<sup>8</sup>, lo que consolida aún más la necesidad de asegurar políticas que garanticen la pluralidad en la creación artística como un aspecto especial del derecho a la libertad de expresión.

9. Precisado lo anterior, esta Primera Sala procede a resolver la primera interrogante:

**VI.1¿Cuáles son las obligaciones impuestas por el principio constitucional de progresividad en los derechos humanos y las consecuencias correspondientes de su aplicación en la actuación estatal?**

10. Primeramente, resulta necesario recalcar que a raíz de la reforma de diez de junio de dos mil once, el principio de progresividad está reconocido en el artículo 1º constitucional, tercer párrafo, como uno de los principios fundamentales para la interpretación y aplicación de los derechos humanos:

**Artículo 1º**

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

11. El principio de progresividad surge en el derecho internacional de los derechos humanos y tiene entre sus antecedentes al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 5.2 que “*no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte [...]*” y en la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>8</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre los Derechos Culturales, Farida Shaheed: El derecho a la libertad de expresión y creación artísticas*. A/HRC/23/34, 14 de marzo de 2013 párr. 73

Humanos, en su artículo 29, inciso b), señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

12. Asimismo, la prohibición de la restricción a los derechos humanos está consagrada en el mismo artículo 1º, en su primer párrafo, en tanto establece que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en casos específicamente determinados, prohibición especialmente importante respecto de los derechos políticos que sustentan un régimen democrático como el derecho a la libertad de expresión.
13. El principio de progresividad implica que el Estado está obligado a procurar con todos los medios posibles la satisfacción de los derechos humanos y que tiene prohibido cualquier retroceso o menoscabo en esa tarea, lo que se traduce en un avance al reconocimiento de estos derechos. De esta manera, el principio de progresividad consiste en un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo al sólo poder avanzar es que progresan gradualmente<sup>9</sup>, a lo que una trasgresión en este sentido puede configurar una violación directa al artículo 1º constitucional y amerita ser cuidadosamente valorado en un tribunal de amparo.
14. Esta Primera Sala ya ha emitido jurisprudencia respecto al principio de progresividad como un concepto con dos vertientes de aplicación: en sentido positivo, la obligación del legislador de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera de que se amplíen en lo posible estos aspectos.
15. En su sentido negativo, se impone una *prohibición de regresividad* que implica que, en principio, el legislador debe abstenerse a emitir actos legislativos que limiten, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en algún momento determinado ya se le reconocía a algún derecho humano; y el intérprete tiene prohibido atribuir algún sentido que implique desconocer la extensión y nivel de tutela admitido previamente<sup>10</sup>. Consecuentemente, una vez que un derecho en el ordenamiento se ha incorporado de una manera y con un cierto alcance

---

<sup>9</sup> Mancilla Castro, Roberto Gustavo. *El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano*, Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 33, julio-diciembre 2015, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 83.

<sup>10</sup> Tesis 1ª./J. 85/2017 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.", disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 189.

## AMPARO EN REVISIÓN 594/2022

a través de cualquiera de sus fuentes, es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar este contenido mínimo.

16. De este modo, el principio de progresividad consagra el piso mínimo o *núcleo* de protección de un derecho humano en cuestión, que delimita de manera negativa cuál es la potestad de actuación estatal al respecto. Así también, el concepto de realización progresiva de los derechos humanos describe un aspecto central de las obligaciones positivas de los Estados para tomar las medidas apropiadas, en la medida de sus recursos, hacia la realización plena de los derechos tutelados<sup>11</sup>.
17. Asimismo, esta Primera Sala también se ha pronunciado en el sentido de que si bien el principio de progresividad estuvo vinculado en su origen a los llamados derechos económicos, sociales y culturales, dada su incorporación al artículo 1º constitucional, éste debe ser aplicado para todos los derechos humanos en tanto el precepto no hace distinción alguna, esa fue la intención del constituyente permanente y todos los derechos humanos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad que precisan la provisión de garantías normativas e institucionales que aseguren su vigencia<sup>12</sup>, lo que sin lugar a dudas, se extiende a los derechos culturales.
18. Finalmente, esta Primera Sala también ha delimitado que la prohibición de regresividad no es absoluta, pues excepcionalmente las autoridades pueden justificar que una medida que implica una regresión en el alcance y tutela de un derecho humano encuentra sustento en haber realizado todos los esfuerzos posibles para obtener los recursos necesarios para satisfacer el derecho, sin éxito, canalizándolos hacia la satisfacción de otro derecho<sup>13</sup>.
19. De esta manera, es posible apreciar que el principio de progresividad es un principio interpretativo que requiere de una comparación frontal de los contenidos en cuestión para estudiar una posible violación, por lo que impone a esta Primera Sala la obligación de: **(i)** analizar el nivel mínimo de protección que el poder legislativo ya había otorgado al derecho a la participación cultural; **(ii)** valorar el cambio realizado en la

---

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Fact Sheet no, 33, p. 13, disponible en línea: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>

<sup>12</sup> Tesis 1ª./J. 86/2017 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.", disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 191.

<sup>13</sup> Tesis 1ª./J. 87/2017 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.", disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 188.

tutela y garantía de los derechos de participación cultural y libre manifestación de ideas derivado de la reforma; **(iii)** determinar si existe o no un menoscabo injustificado de los derechos humanos en cuestión; y **(iv)** de ser así, lo procedente para este Tribunal Constitucional sería asegurar la protección del nivel mínimo que ya se hubiera alcanzado a través de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que lo transgredan. Por ahora, lo pertinente es señalar el parámetro de los derechos sustantivos en cuestión y explicar los deberes que conllevan para las autoridades en el ámbito de sus competencias.

## **VI.2 Contenido de los derechos a la participación cultural y a la libre manifestación de ideas en un Estado democrático y de las obligaciones estatales correlativas.**

20. Los derechos culturales son aquellos cuyo objeto de protección es la cultura entendida como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias<sup>14</sup>. Por su propia naturaleza constituye un fenómeno social que no se limita el acceso a las obras de arte y humanidades, sino que comprende la necesidad de comunicación, adquisición de conocimientos y se amplía a todas las formas de creatividad y de expresión en los grupos o los individuos, ya sea en sus modos de vida o en sus actividades artísticas<sup>15</sup>.
21. Los derechos culturales forman parte esencial de los denominados “DESCA” (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) y están integrados dentro del ámbito de protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano, por lo que son universales, indisociables e interdependientes, y su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana<sup>16</sup>. En su núcleo, el derecho a la cultura entraña la libertad de efectuar actividades creativas, identificarse con alguna comunidad, la transmisión de conocimientos, el acceso a los medios de difusión y la protección del patrimonio cultural y artístico.

---

<sup>14</sup> UNESCO, *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Francia, 2 de noviembre de 2001, preámbulo, <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>.

<sup>15</sup> UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, “Recomendación de Nairobi”, 26 de noviembre de 1976, preámbulo y párr. 3, a).

<sup>16</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observación General No. 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. E/C.12/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 1.

22. En este sentido, los derechos culturales en México encuentran su fundamento en el siguiente parámetro de constitucionalidad:

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

#### **Artículo 22**

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

#### **Artículo 27**

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

#### **Artículo 15**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
  - a) Participar en la vida cultural;
  - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
  - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho,

figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

### **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

**Artículo XIII.** Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.

### **Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador"**

#### **Artículo 14**

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

- a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
- b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
- c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

#### **Artículo 4º**

[...]

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

[... ]

23. En este conjunto de normas se establece puntualmente la obligación de la adopción de medidas eficaces para que todas las personas puedan formar parte de la vida cultural, mismas que se insertan como deberes reflejos que habilitan el gozo de los derechos culturales, por lo que estas medidas deben variar acorde con la dimensión del derecho a la cultura que se trate, por ejemplo: el derecho a beneficiarse de la tecnología o derechos de autor, a identificarse con una o varias comunidades o a la expresión de ideas artísticas.
24. Estos artículos prevén expresamente el derecho humano a la participación cultural, en el que debe entenderse que las personas tienen un papel activo en su desarrollo y no solo como meras receptoras de expresiones creativas. Por consiguiente, el derecho a la participación cultural debe ser entendido no como una simple proclamación ni como una prestación administrativa, sino como un derecho humano a

cabalidad e implica tanto la determinación de su contenido como del papel que les corresponde a los poderes públicos.

25. Este derecho ha sido desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (“UNESCO” por sus siglas en inglés) como un derecho de libertad de actuación –ya sea de manera individual o conjunta–, a escoger su propia identidad, a participar en la vida política de su comunidad, a ejercer sus propias prácticas culturales y a expresarse en la lengua de su elección, así como a difundir sus expresiones culturales y tomar parte en actividades creativas<sup>17</sup>. Asimismo, dentro de este derecho de participación existen dos aspectos interrelacionados: un derecho de *acceso* y un derecho a la *contribución* a la vida cultural.
26. Por un lado, el derecho al acceso a la vida cultural se conforma por el derecho de las personas a comprender su propia cultura y la de otros a través de la educación y la información; a recibir educación y capacitación con respeto a su identidad cultural; y a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio. A su vez, el derecho a la contribución a la vida cultural se refiere al derecho de participar en el desarrollo de la comunidad; a la creación de manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales; así como en la formulación y aplicación de las decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales<sup>18</sup>. Todo lo anterior demuestra la incidencia del derecho a la participación cultural con el de la libre manifestación de ideas y a la información.
27. En este sentido, para la realización del derecho a la participación cultural es necesario tanto que el Estado se abstenga de injerir en el ejercicio de las prácticas culturales como que tome medidas positivas para asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, así como la promoción, preservación y acceso a los bienes culturales<sup>19</sup>. Además, al tratarse de un derecho tan apegado a la dignidad personal y expresión colectiva, la participación en la vida cultural no puede ser impuesta por las autoridades y supone que los individuos y diferentes sectores sociales participen en la determinación de las posibles políticas culturales, en la ejecución y en la evaluación de actividades<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>18</sup> UNESCO, *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, artículo 5, *op. cit.*, y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observación General No. 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *op. cit.* párr. 15 b) y c),

<sup>19</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *op. cit.*, párr. 6.

<sup>20</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe Sobre el Séptimo Período de Sesiones (Noviembre-Diciembre 1992)*, Suplemento no.2, E/C.12/1992/2, Nueva York, párr. 205; y

28. Asimismo, el ejercicio del derecho a la participación cultural no ocurre en un vacío, sino que produce un contenido que se manifiesta como expresiones culturales, cuya posibilidad de expresión debe otorgarse a todas y cada una de las personas en los campos de la vida social con máxima tolerancia en su creación y difusión<sup>21</sup>. De este modo, garantizar el contenido del derecho a la participación cultural demanda también una política de comunicación encaminada a fortalecer el libre intercambio de informaciones, de ideas y de conocimientos, a fin de favorecer la comprensión mutua, la diversidad de las manifestaciones culturales y permitir su expresión y difusión.
29. De esta manera, resulta ineludible resaltar que los derechos culturales son indivisibles de otros derechos humanos, y cuya implementación debe ser tenida en cuenta debidamente, como los derechos a la educación, a la información y la libre expresión, así como el derecho a la libre circulación de ideas mediante la palabra y la imagen<sup>22</sup>, pues sin su reconocimiento en conjunto las sociedades democráticas no pueden funcionar debidamente<sup>23</sup> ya que configuran un presupuesto para lograr la autonomía individual y la toma de decisiones colectivas.
30. Habida cuenta de que la libertad de expresión es una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia y para el despliegue de la autoexpresión y la autorrealización del individuo<sup>24</sup>, así como que en su dimensión social demanda la intervención del Estado para asegurar las condiciones de goce de este derecho y la actuación de los medios de comunicación para asegurar su eficacia<sup>25</sup>.
31. De esta manera, los medios de comunicación juegan un papel de difusión de información pero también por el de enriquecimiento cultural, pues contribuyen a la liberación del potencial cultural de las personas; a la salvaguardia y popularización de las formas tradicionales de la cultura; y a la creación y difusión de nuevas formas culturales y se

---

UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural* op. cit., párr.3 inciso c).

<sup>21</sup> UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., preámbulo.

<sup>22</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observación General No. 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párr. 43.

<sup>23</sup> UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., preámbulo.

<sup>24</sup> Tesis 1a. CDXVIII/2014 (10a.) de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO." Disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 236.

<sup>25</sup> Tesis 1a. CCLXXXIV/2018 (10a.) de rubro: "DERECHO DE RÉPLICA. EL ESTADO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEBEN ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN." Disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, tomo I, p. 302.

transforman en medios de comunicación de grupo<sup>26</sup>, por lo que cualquier afectación en los medios de difusión de ideas es potencialmente una afectación en el derecho a participación cultural.

Obligaciones estatales derivadas del derecho a la participación cultural

32. El concepto de derechos humanos presupone la existencia de obligaciones reflejas de los Estados para lograr su aplicación; sin estas obligaciones, los derechos humanos no tendrían sentido. El caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no es diferente, pues es indiscutible que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana, y por lo tanto debe reconocerse la obligación estatal de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos con el mismo peso que se le otorga a otras categorías conceptuales.
33. De esta forma, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es un deber que, en principio, no impone obligaciones menores o distintas que otras categorías de derechos, pues no existen derechos humanos de mayor jerarquía o prevalencia en el ordenamiento constitucional. Más aún, los Estados también son responsables de las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales en la misma medida que de otros derechos humanos como los civiles y políticos<sup>27</sup> y, específicamente, existe un compromiso adquirido por México en el Pacto de San Salvador a adoptar todas las medidas necesarias para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>28</sup>, en el que se reconoció la necesidad de tutela y promoción permanente para lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros<sup>29</sup>.
34. En este sentido, se ha señalado que la obligación de *respetar* los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales exige que los Estados de abstengan de ingerir en el goce de estos; la obligación de *garantizar* exige que los Estados se opongan a las violaciones de estos derechos por terceros; mientras que la obligación de *satisfacer* exige que los Estados adopten disposiciones legislativas, administrativas,

---

<sup>26</sup> UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., preámbulo.

<sup>27</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Cuestiones Sustantivas que se Plantean en la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000, párr. 6.

<sup>28</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), art. 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*, preámbulo.

presupuestarias, judiciales y de otra índole para lograr su vigencia plena<sup>30</sup>.

35. El concepto de progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales implica obligaciones de resultados: exige de los Estados que consigan objetivos concretos en armonía con una norma sustantiva detallada<sup>31</sup>, pero de manera paulatina, lo que reconoce el hecho de que su plena efectividad no puede lograrse en un periodo breve, pero no por ello carece de contenido significativo. Esta definición de “logro progresivo” debe interpretarse a la luz del objetivo de las obligaciones establecidas y del deber de las autoridades proceder de la manera más expedita y eficaz, pues las medidas implementadas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de estos derechos<sup>32</sup>, es decir, que se advierta una dirección determinada que permita el desarrollo gradual.
36. Además, debe recalcar que todas las medidas de carácter retroactivo requieren de una consideración más cuidadosa de las autoridades y deberán justificarse plenamente por el aprovechamiento de los recursos que se disponga, y aunque se demuestre la insuficiencia de recursos, se mantiene en pie la obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias, con una utilización eficaz, y de ninguna manera se eliminan las obligaciones de vigilancia y de elaborar estrategias y programas para su promoción<sup>33</sup>.
37. Esta Primera Sala considera necesario destacar que un punto central de las obligaciones derivadas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es la posibilidad de hacerlos valer, pues tomar en serio esta categoría como derechos humanos significa reconocer la posibilidad de exigir su cumplimiento por vía judicial y brindar a los individuos una vía para solicitar su defensa en caso de violaciones. En efecto, suponer lo contrario sería una asunción arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes y también reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables<sup>34</sup>.
38. Tratándose específicamente del derecho a la participación cultural, el Estado no satisface su obligación de satisfacer el derecho a participar

---

<sup>30</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales”, *op. cit.*, párr. 6.

<sup>31</sup> *Ibid.*, párr. 7.

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no.3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Quinto Período de Sesiones, 1990, E/1991/23, párr. 2-9.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párr. 9 y 11.

<sup>34</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General no.9: La aplicación interna del Pacto” en *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, HRI/GEN/1/Rev.9 vol. I, párr. 10.

en la vida cultural al eliminar barreras formales que impidan el goce de los individuos en igualdad de condiciones, sino que también requiere de tomar medidas positivas y continuas que faciliten la habilidad sustantiva de disfrutar y crear obras culturales<sup>35</sup>. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Comité DESC”) siempre ha enfatizado la dimensión práctica de los derechos, pues los derechos culturales no se autoaplican y requieren que los Estados tomen acciones para cerciorarse de su aplicación<sup>36</sup> y, al igual que el resto de los derechos de esta categoría, impone obligaciones de cumplimiento que requieren que los Estados adopten las medidas adecuadas de naturaleza legislativa, administrativa, judicial, presupuestaria, de promoción y de otra índole destinadas a la plena realización de derechos<sup>37</sup>.

39. La obligación de garantizar los derechos humanos exige a los Estados disponer de todo lo necesario para hacer realidad el derecho a participar en la vida cultural cuando los individuos o comunidades no puedan hacerlo por sí mismos, a través de la promulgación de legislación adecuada y el establecimiento de mecanismos efectivos que protejan el derecho a la vida cultural y participar en los procesos de toma de decisiones<sup>38</sup>, entre los que destacan determinaciones concretas para el respeto a la libre elección de la identidad cultural, a la libertad de opinión, la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir, transmitir información e ideas de todo tipo e índole, incluyendo todas las formas artísticas<sup>39</sup>.
40. De esta manera, el Comité DESC ha señalado en su Observación General no. 21 que las obligaciones estatales para facilitar el derecho en cuestión consisten en una variedad de medidas positivas que contribuyan a la protección y promoción de la diversidad cultural a través de instituciones públicas y la infraestructura cultural necesaria; corregir formas estructurales de discriminación; promover el derecho de asociación; y otorgar ayuda financiera a artistas, organizaciones

---

<sup>35</sup> O’Keefe, R. “The ‘Right to Take Part in Cultural Life’ under Article 15 of the ICESCR”, en: *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 47, no. 4, 1998, pp. 905-906. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/761551>.

<sup>36</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Debate General sobre el Tema del Derecho a Participar en la Vida Cultural, Reconocido en el Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en *Informe sobre el Séptimo Período de Sesiones*, E/C.12/1992/2, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, párr. 216.

<sup>37</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párr. 48; y UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., párr. 4.

<sup>38</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párr. 54; y UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., párr. 3, c).

<sup>39</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párr. 49.

culturales, academias científicas y otras instituciones dedicadas a actividades científicas y culturales<sup>40</sup>.

41. En efecto, la creación y mantenimiento de la infraestructura institucional dotan de sentido al derecho a la participación en la vida cultural, por lo que es primordial que exista el apoyo necesario para lograr que los individuos y las organizaciones formen parte de actividades creativas, en el que las personas tienen derecho a ser involucradas de manera prioritaria en el financiamiento tanto en lo colectivo como en lo individual, lo que se desprende de este instrumento<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párr. 52; y UNESCO, *Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural*, op. cit., párr.10.

<sup>41</sup> Observación General no. 21 del Comité DESC:

**52. Los Estados partes están obligados a facilitar el derecho de toda persona a participar en la vida cultural tomando una gran variedad de medidas positivas, entre otras, de tipo financiero, que contribuyan a la realización de este derecho** como, por ejemplo:

a) Adoptar políticas para la protección y promoción de la diversidad cultural y facilitar el acceso a una variedad rica y diversificada de expresiones culturales mediante, entre otras cosas, medidas que apunten a establecer y apoyar instituciones públicas y la infraestructura cultural necesaria para la aplicación de dichas políticas, así como medidas encaminadas a lograr una mayor diversidad mediante la radiodifusión pública en lenguas regionales y minoritarias;

b) Adoptar políticas que permitan a quienes pertenecen a diversas comunidades culturales dedicarse con libertad y sin discriminación a sus propias prácticas culturales y las de otras personas y elegir libremente su forma de vida;

c) Promover el ejercicio del derecho de asociación de las minorías culturales y lingüísticas en pro del desarrollo de sus derechos culturales y lingüísticos;

**d) Otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como academias científicas, asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades científicas y creativas;**

[..]

54. La obligación de cumplir exige a los Estados partes disponer todo lo necesario para hacer realidad el derecho a participar en la vida cultural cuando los individuos o las comunidades, por razones que estén fuera de su alcance, no puedan hacerlo por sí mismos con los medios de que disponen. Este tipo de obligación incluye, por ejemplo:

a) **La promulgación de legislación adecuada y el establecimiento de mecanismos efectivos que permitan a las personas, individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo, participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones**, reivindicar la protección de su derecho a participar en la vida cultural, y reclamar y obtener una indemnización si se han infringido sus derechos;

b) Programas destinados a preservar y restablecer el patrimonio cultural;

[..]

Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural:

Considerando que la participación del mayor número posible de personas y asociaciones en las actividades culturales más diversificadas y libremente escogidas es indispensable para el desenvolvimiento de los valores humanos esenciales y de la dignidad del individuo; **que el acceso de amplias capas de la población a los bienes culturales sólo se puede asegurar si se reúnen las condiciones económicas que permitan a los interesados no sólo disfrutar de esos bienes, sino también participar activamente en todas las manifestaciones de la vida cultural**, así como en el proceso del desarrollo cultural;

Considerando que el acceso a la cultura y la participación en la vida cultural son dos aspectos complementarios de una misma realidad percibida en la reciprocidad de sus efectos, y que el acceso puede favorecer la participación en la vida cultural, y la participación, puede ensanchar el acceso a la cultura al darle su verdadero sentido y que, sin participación, el mero acceso a la cultura está necesariamente muy por debajo de los objetivos del desarrollo cultural.

Considerando que el acceso y la participación, que deben dar a todos y cada uno la posibilidad no solamente de recibir sino también de expresarse en todos los campos de la vida social, suponen la máxima libertad y tolerancia en la formación, la creación y la difusión culturales,

[..]

42. Asimismo, también ha señalado que el acceso y la participación deben dar a todos y cada uno la posibilidad no solamente de recibir sino también de expresarse en todos los campos de la vida social, con la máxima libertad y tolerancia en la formación, la creación y la difusión culturales. Entonces, resulta necesario velar por la autonomía de los medios de comunicación y que se haga efectiva la participación de los creadores y del público y el acceso a diversos medios de intercambios de información, tomando en cuenta que el acceso de amplias capas de la población a los bienes culturales sólo se puede asegurar si se reúnen las condiciones económicas que permitan a los interesados participar activamente e informada en los procesos de adopción de decisiones que puedan repercutir en su vida y en los derechos culturales<sup>42</sup>.
43. Finalmente, el Comité DESC ha señalado que los Estados pueden violar el derecho a la participación cultural y otros derechos económicos, sociales y culturales por actos de comisión como la derogación de las disposiciones legislativas necesarias para el goce permanente de un derecho ya reconocido; la adopción de disposiciones o políticas manifiestamente incompatibles con los derechos humanos en cuestión salvo medidas orientadas a acrecentar la igualdad de grupos más desfavorecidos; la adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance de la garantía de estos derechos; o la reducción o mal uso de inversiones públicas concretas cuando estas acciones tengan como consecuencia la anulación de los derechos y no

---

2. A los efectos de la presente recomendación:

a) **se entiende por acceso a la cultura la posibilidad efectiva para todos, principalmente por medio de la creación de condiciones socioeconómicas**, de informarse, formarse, conocer, comprender libremente y disfrutar de los valores y bienes culturales;

b) se entiende por participación en la vida cultural la posibilidad efectiva y garantizada para todo grupo o individuo de expresarse, comunicar, actuar y crear libremente, con objeto de asegurar su propio desarrollo, una vida armoniosa y el progreso cultural de la sociedad;

3. A los efectos de la presente recomendación:

a) el concepto de cultura se amplía a todas las formas de creatividad y de expresión de los grupos o los individuos, ya sea en sus modos de vida o en sus actividades artísticas;

b) **el libre acceso democrático de las masas populares a las culturas supone la existencia de políticas económicas y sociales apropiadas;**

c) la participación en la vida cultural supone **la asociación de los diferentes sectores sociales tanto en la toma de decisiones como en la ejecución y en la evaluación de actividades:**

[..]

Creación artística

10. Los Estados Miembros o las autoridades competentes deberían:

a) crear las condiciones sociales, económicas y financieras que den a los artistas, escritores y compositores de música, la base necesaria para su trabajo libre y creador;

c) prever el establecimiento de fondos de ayuda a la creación artística;

g) asegurar la pluralidad de Órganos de juicio y su renovación, así como la pluralidad de fuentes de financiación, con objeto de proteger la libertad de creación;

[..]

<sup>42</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a)*, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, párr. 49.

vayan acompañados por medidas adecuadas para garantizar la subsistencia mínima<sup>43</sup>.

44. En este sentido, también existen violaciones por actos de omisión por no velar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, como eliminar obstáculos en el ejercicio inmediato impuestos por sí mismos o terceros; no utilizar al máximo los recursos disponibles para la plena aplicación de estos derechos; o no poner en vigor o derogar las disposiciones legislativas o políticas necesarias para hacer efectivo el goce de estos derechos humanos<sup>44</sup>.
45. Específicamente del derecho a la expresión artística, se ha enfatizado la obligación del gobierno a evitar ejercer censura o imposición de ideas en las artes a través de la asignación de subvenciones y los criterios de

---

<sup>43</sup> Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Violaciones por actos de comisión:

14. Pueden producirse violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por una acción directa del Estado o de otras entidades insuficientemente administradas por el Estado.

Como ejemplos de tales violaciones cabe citar las siguientes:

- a) La derogación o suspensión oficiales de las disposiciones legislativas necesarias para el goce permanente de un derecho económico, social y cultural ya reconocido;
- b) La denegación activa de estos derechos a individuos o grupos concretos por una discriminación de carácter legislativo o por la fuerza;
- c) El apoyo activo a medidas adoptadas por terceros que son incompatibles con los derechos económicos, sociales y culturales;
- d) La adopción de disposiciones legislativas o de políticas que son manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas preexistentes relacionadas con estos derechos, salvo si ello se hace con el firme objetivo de acrecentar la igualdad y aumentar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos más desvalidos;
- e) La adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance de la garantía de este derecho;
- f) La obstrucción deliberada o la interrupción del logro progresivo de un derecho garantizado por el Pacto, salvo en el caso de que el Estado actúe dentro de los límites autorizados por el Pacto o de que su acción se deba a la falta de recursos disponibles u obedezca a fuerza mayor;
- g) La reducción o el mal uso de inversiones públicas concretas, cuando la reducción o el mal uso tengan como consecuencia la anulación de los derechos y no vayan acompañados por medidas adecuadas para garantizar derechos mínimos de subsistencia para todos.

[...]

<sup>44</sup> Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Violaciones por actos de omisión

15. Pueden producirse también violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por omisión o por la incapacidad del Estado a adoptar las medidas que dimanen necesariamente de sus obligaciones jurídicas. Como ejemplos de tales violaciones cabe citar las siguientes:

- a) El hecho de no adoptar las medidas apropiadas según lo dispuesto en el Pacto;
- b) El hecho de que no reformar o no derogar disposiciones legislativas que son manifiestamente incompatibles con una obligación enunciada en el Pacto;
- c) El hecho de no poner en vigor disposiciones legislativas o de no poner en práctica políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones del Pacto;
- d) El hecho de no regular las actividades de individuos o grupos a fin de impedir que violen los derechos económicos, sociales y culturales;
- e) El hecho de no utilizar al máximo los recursos disponibles para la plena aplicación del Pacto;
- f) El hecho de no velar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con la elaboración y aplicación de criterios e indicadores que permitan evaluar el cumplimiento;
- g) El hecho de no eliminar con prontitud los obstáculos que tenga el deber de suprimir para hacer posible el ejercicio inmediato de un derecho garantizado por el Pacto;

[...]

selección de los artistas o instituciones que recibirán apoyo del Estado. En este sentido, encontrar un equilibrio entre intervención pública y libertad creativa en las políticas culturales se logra sobre la base de pluralismo y del “principio de independencia”, en virtud del cual la asignación de fondos se encomienda a expertos independientes y por un tiempo limitado<sup>45</sup>, como un factor que garantice que el sistema en su conjunto sea neutral y ayude a evitar influencia política indebida.

46. Con base en todo lo expuesto anteriormente, lo consiguiente es resolver la última cuestión puntual:

**VI. 3 ¿La derogación de los artículos 33 al 38 de la Ley Federal de Cinematografía, modificada mediante decreto de seis de noviembre de dos mil veinte, constituye una violación al principio de no regresividad de los derechos humanos y a los derechos de participación cultural y a la libre manifestación de ideas?**

47. Esta Primera Sala considera que la respuesta a esta pregunta es afirmativa, dadas las obligaciones impuestas por el parámetro constitucional de progresividad y protección a los derechos humanos expuesto, que son de cumplimiento ineludible para todas las autoridades del Estado mexicano en el ámbito de sus competencias. En este sentido, las medidas legislativas implementadas en torno de los derechos culturales en cuestión no pueden considerarse como una excepción al control constitucional que demanda una posible violación a estos derechos humanos.
48. Es así como esta Primera Sala no comparte las afirmaciones de la sentencia de amparo relativas a que el FIDECINE era un mero estímulo económico temporal y no un instrumento destinado a la salvaguarda de derechos humanos, por lo que solo se podía exigir que la intervención legislativa cumpla con una finalidad objetiva y una correspondencia medio-fin, sin necesidad de una mayor; por lo que en su análisis no resultaba aplicable los principios de progresividad o irretroactividad de la ley.
49. Asimismo, la sentencia consideró que la eliminación de recursos para el fomento a la cinematografía no trastocaba los derechos culturales y a la libertad de expresión, pues no existe una prohibición ni impedimento para su realización por los individuos sino que simplemente no se recibiría apoyo público; así como sostuvo que los mecanismos adoptados para lograr la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales se traten de subsidios que los Estados

---

<sup>45</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre los Derechos Culturales, Farida Shaheed: El derecho a la libertad de expresión y creación artísticas*. A/HRC/23/34, 14 de marzo de 2013 párr. 71-72.

no están obligados a otorgar más que cuando las finanzas públicas lo permitan.

50. En función de lo planteado hasta ahora, resulta claro que las disposiciones legislativas orientadas a la satisfacción de derechos culturales también son objeto de escrutinio conforme a las obligaciones adquiridas por el Estado y las dispuestas por la propia Constitución. En este sentido, el establecimiento en ley de un instrumento jurídico destinado específicamente a financiar proyectos cinematográficos no constituye un simple subsidio económico sino implicó la creación de una institución con una estructura orgánica y mecanismos de regulación, funcionamiento y rendición de cuentas con el objetivo fijo de satisfacer el derecho a la participación cultural en su vertiente de producción artística.
51. En todo caso, cabe enfatizar que una afectación en el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales demanda un análisis de constitucionalidad con la misma seriedad que se le otorga a las afectaciones de otros derechos, pues no existen derechos humanos de segunda categoría o que las autoridades estén más o menos obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar.
52. Sin embargo, el cumplimiento progresivo de esta categoría de derechos reconoce que se trata de una obligación en expansión continua y gradual, y que en última instancia depende de las posibilidades presupuestales del gobierno para destinar a su cumplimiento e implementación de acciones positivas. Es precisamente este cumplimiento paulatino y escalonado conforme a lo máximo de los recursos disponibles lo que le otorga un peso fundamental a la prohibición de no regresividad, pues implica una pérdida de las medidas existente y un debilitamiento del nivel ya alcanzado dentro del ordenamiento.
53. Ahora bien, y como se señaló en los apartados anteriores, ello no significa que sea imposible modificar toda disposición que afecte un derecho humano o incluso que pueda existir un retroceso en la garantía de estos, sino que impone una carga para las autoridades de brindar razones satisfactorias y suficientes para justificar plenamente el grado de la vulneración sufrida, pues una medida regresiva se sustenta en haber realizado todos los esfuerzos posibles para obtener los recursos necesarios para satisfacer el derecho<sup>46</sup>, por lo que la vulneración del

---

<sup>46</sup> Tesis 1ª./J. 87/2017 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.", disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 188.

núcleo mínimo ya alcanzado debe considerarse como la última opción posible.

54. Tal y como se expuso anteriormente, para estudiar una posible violación del principio de progresividad se requiere de una comparación frontal de los contenidos en cuestión, para: (i) analizar el núcleo mínimo de protección existente de manera previa al acto impugnado; (ii) señalar los cambios derivados de la reforma; (iii) determinar si existe o no un menoscabo injustificado de los derechos humanos en cuestión; y (iv) de considerarse que existe un retroceso injustificado, lo procedente sería asegurar la protección del nivel mínimo consagrado anteriormente y declarar la inconstitucionalidad de los preceptos que lo transgredan.
55. En primer término, previo a la reforma de noviembre de dos mil veinte (i), un análisis de la Ley Federal de Cinematografía indica la existencia de un instrumento para el financiamiento de la industria en la forma de un fideicomiso integrado inicialmente por recursos públicos administrados por la Sucursal Nacional Financiera, cuya asignación dependería un comité técnico con una composición variada, en línea con la necesidad de instaurar medidas de naturaleza positiva para lograr un acceso más amplio a la producción cinematográfica y a involucrarse en la toma de decisiones:

**Artículo 33.-** Se crea un Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.

Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: "FONDO DE INVERSION Y ESTIMULOS AL CINE" (FIDECINE).

**Artículo 34.-** El Fondo se integrará con:

- I.- La aportación inicial que el Gobierno Federal determine.
- II.- Los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- III.- Las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social.
- IV.- Las donaciones de personas físicas o morales, mismas que serán deducibles de impuestos, en términos de Ley.

V.- Los productos y rendimientos que generen las inversiones que realice el fiduciario del patrimonio fideicomitado.

VI.- El producto de los derechos que se generen por cinematografía conforme a la Ley Federal de Derechos, en su Artículo 19-C, Fracción I, incisos a) y b) y IV:

VII.- Las sanciones pecuniarias administrativas que se apliquen con motivo de esta Ley.

**Artículo 35.-** Los recursos del Fondo se destinarán preferentemente al otorgamiento de capital de riesgo, capital de trabajo, crédito o estímulos económicos a las actividades de realización, producción, distribución, comercialización y exhibición de cine nacional, bajo los criterios que establezca el Reglamento.

**Artículo 36.-** Será fideicomitente única la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Será fiduciaria Nacional Financiera S.N.C. o la institución que al efecto determine la fideicomitente.

Serán fideicomisarios los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales, que reúnan los requisitos que al efecto establezcan las reglas de operación y el Comité Técnico.

**Artículo 37.-** El fideicomiso contará con un Comité Técnico que se encargará de evaluar los proyectos y asignar los recursos.

Dicho Comité se integrará por: Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto Mexicano de Cinematografía; uno por la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas; uno del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana, uno de los productores, uno de los exhibidores y uno de los distribuidores, a través de sus organismos representativos.

**Artículo 38.-** Serán facultades exclusivas del Comité Técnico, la aprobación de todas las operaciones que se realicen con cargo al Fondo, la aprobación del presupuesto anual de gastos, así como la selección y aprobación de los proyectos de películas cinematográficas nacionales que habrán de apoyarse.

56. Esta Suprema Corte de Justicia define al fideicomiso como un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el contrato respectivo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria para la realización de un fin determinado<sup>47</sup>, y en su vertiente de naturaleza pública, son aquellos que auxilian las atribuciones del Estado para impulsar el desarrollo de áreas prioritarias y que cuenten con una estructura análoga a las de otras entidades y con comités técnicos<sup>48</sup>.
57. Hasta ahora, no existe ningún sistema político o económico, o un modelo individual que haya demostrado ser claramente superior para promover los derechos económicos, sociales y culturales<sup>49</sup>, por lo que la defensa absoluta de la existencia de un fideicomiso para garantizar la participación cinematográfica no es posible de sostener. Sin embargo, en la medida que este fideicomiso se convirtió en el piso mínimo de las medidas positivas para el fomento del derecho a la participación cultural, su estudio trasciende al de una simple política económica y su vulneración requiere de una justificación adecuada al sistema constitucional.
58. La creación del FIDECINE significó la creación de una figura con un patrimonio distinto al de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que mientras es administrado por la Nacional Fiduciaria sin tampoco ser propietaria de estos recursos, cuenta con el objetivo exclusivo de financiar los proyectos cinematográficos de sus beneficiarios a través de capital de riesgo, estímulos y créditos, recibe rendimientos, donaciones, aportaciones y pago de derechos para reforzar su autonomía y sustentabilidad futura.
59. De este modo, la constitución del FIDECINE implica un patrimonio autónomo compuesto de recursos de naturaleza distinta a los simples estímulos otorgados por la administración pública, a saber: las aportaciones realizadas por particulares; los rendimientos y productos generados por el capital que representa la inversión de este patrimonio en el mercado financiero; los derechos generados por los derechos de autor; las donaciones otorgadas por personas físicas o morales para el fomento al cine; y el dinero generado por la aplicación de sanciones previstas en la misma Ley Federal de Cinematografía.

---

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación, "FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL.", Séptima Época, Vol. 205-216, Primera Parte, p. 52

<sup>48</sup> Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Capítulo VI; Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Organización de los Estados Americanos, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/cap.6.htm>

60. Por consiguiente, el FIDECINE contaba con recursos de procedencia mixta, pues incluye la participación de dinero aportado por individuos, que si bien nunca pierde la naturaleza de fideicomiso público orientado a la satisfacción de derechos humanos de la colectividad, no puede obviarse que la participación de terceros se realiza bajo la suposición de buena fe de que este será utilizado con el fin concreto que la ley le otorgó al fideicomiso, por lo que su extinción viola expectativas legítimas del uso de la propiedad y su apropiación constituye un abuso del ejercicio del poder público.
61. Asimismo, la creación de un fideicomiso asegura una garantía de seguridad jurídica derivada de la continuidad temporal de la satisfacción de derechos humanos de un ejercicio fiscal a otro, pues la autonomía del patrimonio conlleva la subsistencia de operaciones permanente sin depender únicamente de los subsidios asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sus fluctuaciones anuales. Sin embargo, estas disposiciones no deben considerarse como un cheque en blanco, pues las operaciones del fideicomiso son sujetas a fiscalización y escrutinio conforme al marco jurídico que les corresponde.
62. De esta manera, el FIDECINE preveía la atención de transparencia a través de la misma administradora estatal Nacional Fiduciaria, con la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestales federales que se hubieren aportado al FIDECINE, así como de la Unidad Responsable adscrita en el fideicomiso.
63. Por otro lado, la ley preveía la creación de un Comité Técnico para la asignación de recursos integrado mayoritariamente por representantes de los mismos creadores, lo que establecía una medida eficaz para la participación cultural en su vertiente de toma de decisiones que les atañen y una protección para la libre manifestación de ideas, pues no había espacio para la imposición mayoritaria de la administración pública y sí para que el mismo gremio autodeterminara sus posibilidades de acceso.
64. Por su parte, la derogación de los preceptos que articulaban al FIDECINE (ii) crea un vacío normativo en el que ya no se prevé el establecimiento de medidas positivas a cargo del Estado para garantizar la participación cultural y la libre manifestación de ideas a nivel de legislación. Si bien esta Primera Sala no es omisa a la creación del programa Fomento al Cine Mexicano (FOCINE) mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de febrero de dos mil veintidós, este constituye un esquema presupuestario basado únicamente en subsidios y completamente dependiente del Instituto Mexicano de Cinematografía.

65. Resulta claro que la eliminación del FIDECINE y la pretendida sustitución por el FOCINE configura un detrimento para el derecho a la participación cultural, pues se suprime el único instrumento contenido en ley para la creación cinematográfica, lo que no puede subsanarse con un acuerdo de naturaleza meramente administrativa emitido por el Instituto Mexicano de Cinematografía, pues implica un problema de seguridad jurídica en tanto su continuidad y vigencia no pueden ser garantizados cada ejercicio fiscal y son susceptibles de modificación unilateral por el poder ejecutivo en cualquier momento.
66. Más aún, mientras el FIDECINE contemplaba la incorporación de otros recursos más allá de las aportaciones federales y la posibilidad de acrecentar su patrimonio de manera autónoma, así como apoyaba la creación cinematográfica en forma de estímulos, capital de inversión y créditos; mientras que el ahora FOCINE únicamente prevé el otorgamiento de subsidios sin mayores apoyos complementarios.
67. Asimismo, se advierte una regresión en el derecho a participar en la toma de decisiones, pues también se eliminó la garantía normativa que preveía la composición detallada del Comité Técnico encargado de asignación de recursos. Si bien el FOCINE prevé la integración de un Consejo de Evaluación compuesto por personas experimentadas en la industria y designadas mediante sorteo, esta determinación adolece del mismo problema de constar en un acuerdo administrativo susceptible de cambios abruptos por el Instituto Mexicano de Cinematografía, dependencia que ahora tiene el control absoluto de la configuración de los estímulos a la cinematografía nacional.
68. De esta manera, se advierte que existe una regresión en las medidas positivas que el Estado mexicano ya había adoptado para facilitar la participación en la creación cinematográfica, lo que debe considerarse como el piso mínimo de sus posibilidades, tanto así que este ya era el estado de las cosas para la satisfacción de estos derechos culturales. Desde esta perspectiva, validar el retroceso en el goce de estos derechos requiere demostrar que esta medida estaba plenamente justificada (iii).
69. Otro punto que resulta indispensable abordar es que la independencia en la toma de decisiones de la asignación presupuestaria para los proyectos auspiciados por el FIDECINE implicaba una garantía de no injerencia del Estado que, como bien lo señala la parte recurrente, permite el discurso libre y disidente en el cine nacional incluso cuando podría no ser del agrado del gobierno. De esta forma, la composición del órgano a cargo de la toma de decisiones era un mecanismo que permitía el patrocinio de proyectos con un enfoque ciudadano y no solo aquellos que la administración pública pudiera designar verticalmente.

70. En este sentido, y como se ha expuesto reiteradamente en esta sentencia, la libre manifestación de ideas y la participación en la vida cultural son dos derechos intrínsecamente relacionados, que además de obligaciones negativas de no intervención, requieren de una dimensión activa que permita la participación democrática de todas las capas de la población. Por ello, otorgar las posibilidades económicas de participación es una obligación estatal para garantizar estos derechos humanos y no puede ser suspendido, reducido o condicionado de manera arbitraria.
71. Históricamente, el papel del Estado ha sido fundamental para la creación y desarrollo de las manifestaciones artísticas y culturales, para las cuales la cinematografía no resulta una excepción en su necesidad de estímulos para la difusión de discursos plurales en una sociedad democrática. Por esta misma razón, la actuación estatal puede derivar en un problema de censura o limitación del discurso en el foro público simplemente por la falta de apoyo o por una restricción deliberada de la manifestación de ideas que podrían considerarse inconvenientes en un contexto determinado. Es por ello que toda garantía institucional y ciudadana que pudiera existir para la salvaguarda de contenidos culturales es en sí misma un derecho que amerita una protección constitucional reforzada y cualquier retroceso también debe ser sometido a un escrutinio riguroso, pues el Estado ya se había retractado de ejercer control absoluto sobre estos discursos artísticos.
72. En principio, parecería plausible la objeción según la cual el ejercicio de estos derechos fundamentales se vuelve imposible en tiempos de crisis económica, pero justamente en estos tiempos resulta indispensable la protección de su posición para salvaguardar el orden constitucional<sup>50</sup>. En este sentido, todos los derechos fundamentales implican una limitación a la competencia legislativa, cuya obligación de garantía tiene efectos en la asignación presupuestaria con efectos financieros considerables, lo que no justifica inferir la inexistencia de derechos sociales que satisfacer, sino que debe lidiarse con la colisión de los diferentes principios en cuestión a través de una selección de los medios óptimos<sup>51</sup>, naturalmente hasta el máximo de los recursos disponibles.
73. Ahora bien, para la justificación de la derogación de los artículos 33 al 38 de la Ley Federal de Cinematografía realizada mediante decreto publicado el seis de noviembre de dos mil veinte, la Cámara de Diputados expresó sus razones en la misma exposición de motivos para la modificación de 14 ordenamientos y la abrogación de otro<sup>52</sup>, en la que

---

<sup>50</sup> Alexy, Robert. *Op. cit.*, pp. 495-496.

<sup>51</sup> *Ídem*.

<sup>52</sup> 1. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

2. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

señalaron que en la eliminación de fideicomisos se buscaba coadyuvar con las acciones del Ejecutivo Federal en eliminar la opacidad y discrecionalidad en el uso de recursos públicos y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad por las acciones necesarias para hacer frente a la pandemia derivada del COVID-19.

74. Posteriormente, se expresó que el manejo y administración de algunos fideicomisos no ha sido la consecución de sus fines ni el uso adecuado de los recursos públicos, y que aquellos fideicomisos que no constituyen entidades paraestatales operan con discrecionalidad absoluta, sin contabilidad homologada a la de la administración pública. De ahí que la exposición de motivos concluye que, ante la falta de rendición de cuentas, lo pertinente era extinguir algunos de ellos.
75. Una segunda exposición de motivos pertinente al decreto impugnado consideró pertinente añadir la extinción de múltiples fideicomisos más, sin que se otorgaran razones adicionales para la extinción de FIDECINE<sup>53</sup>. De ahí que esta Primera Sala estime que el poder legislativo no cumplió con los deberes impuestos por la prohibición de no regresividad de los derechos humanos, pues ya existía un derecho de participación cultural incorporado al ordenamiento con un cierto alcance a nivel de ley, por lo que existía una obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar este contenido mínimo.
76. La eliminación del FIDECINE, como todas las medidas de carácter retroactivo requiere de una consideración más cuidadosa de las autoridades y debía justificarse plenamente por el aprovechamiento de los recursos que se disponga, y aunque se demuestre su insuficiencia,

---

3. Ley de Hidrocarburos.

4. Ley de la Industria Eléctrica.

5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

6. Ley General de Protección Civil.

7. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

8. Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

9. Ley de Ciencia y Tecnología.

10. Ley Aduanera.

11. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

12. Ley General de Cultura Física y Deporte.

13. Ley Federal de Cinematografía.

14. Ley Federal de Derechos.

Y la abrogación de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

<sup>53</sup> 1. Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos y Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética; 2. Fondo para el Fomento y Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad Y Biotecnología (Conacyt); 3. Fondo para el Cambio Climático; 4. Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; 5. Fideicomiso que Administra el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores; 6. Fideicomiso Fondo de Salud para el Bienestar; 7. Fideicomiso Público de Administración y Pago Fondo Metropolitano; 8. Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera (Fondo Minero); 9. Fideicomiso para Promover el Acceso al Financiamiento de Mipymes y Emprendedores.

se mantiene en pie la obligación de asegurar el disfrute más amplio posible con una utilización eficaz y de vigilar su cumplimiento a través de estrategias y programas para su promoción. Efectivamente, este menoscabo no solo se trata de una disminución de la *cantidad* de recursos disponibles, sino también una afectación en la *cualidad* de independencia y certeza jurídica para el financiamiento necesario para el ejercicio al derecho a la participación cultural.

77. En este sentido, existe un menoscabo injustificado en los derechos a la participación cultural y de libre manifestación de ideas porque las razones dadas por el poder legislativo para eliminar el FIDECINE (y múltiples fideicomisos de manera simultánea) son vagas y carecen de una fundamentación puntual dedicada a justificar por qué específicamente el fideicomiso con sus garantías de ley debía extinguirse. De esta forma, no se demostró que existiera un mal manejo de los recursos que integran al FIDECINE ni que faltara a sus obligaciones de transparencia o contabilidad.
78. Al mismo tiempo, la afirmación de que los recursos serían utilizados para afrontar la crisis derivada por el COVID-19 tampoco resultaría suficiente para la regresividad en los derechos alcanzados, pues aun tratándose de situaciones de crisis, la obligación de asegurar el disfrute más amplio de todos los derechos humanos no puede desaparecer ni menoscabarse sin considerar las opciones posibles, máxime cuando sí se están destinando recursos para este rubro con un menor ámbito de protección para las personas.
79. Aunque se haya afirmado de manera genérica que el dinero de múltiples fideicomisos sería utilizado para el combate de la contingencia sanitaria, esta Primera Sala no considera suficiente las consideraciones brindadas por el Poder Legislativo, pues para coactar o limitar las garantías existentes a los derechos a la participación cultural y a la libre manifestación de ideas –así sea en aras de cualquier propósito constitucionalmente válido– se requiere otorgar una argumentación suficiente y pormenorizada de los aparentes problemas que suponía mantener los fideicomisos existentes.
80. Asimismo, tampoco se estima que se haya dispuesto brindar un mecanismo cualitativamente similar que permitiera paliar el retroceso del nivel de satisfacción de derechos que la sociedad ya gozaba, pues los apoyos previstos en FOCINE no cuentan con las mismas garantías institucionales ni capacidad de permanencia con las que ya se contaba, independientemente de la capacidad presupuestaria. De esta forma, las aseveraciones de que los recursos serían utilizados para el combate de la pandemia porque “existía opacidad” en el manejo del dinero fideicomitado resulta insuficiente e injustificado, máxime de que no

existen otros mecanismos cualitativamente similares que permitieran la garantía de estos derechos de manera óptima.

81. Finalmente, si bien se reconoce que la satisfacción de algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales pueden supeditarse a la satisfacción de otros objetivos constitucionales más apremiantes en un contexto dado, como lo es el derecho a la salud y la necesidad de financiamiento público para afrontar la contingencia derivada del COVID-19, esta Primera Sala considera que cualquier medida de carácter limitativo de derechos fundamentales derivado de un caso de emergencia no solo debe ser justificada plenamente sino que le acompaña una expectativa legítima de restauración del nivel de satisfacción del que se gozaba anteriormente.
82. Al respecto, la doctrina de limitación de derechos fundamentales derivada por un estado de emergencia sostiene que debe contemplarse una modalidad para reanudar el estado previo de las cosas una vez que las circunstancias lo permitan, pues el derecho en cuestión sigue perteneciendo al sistema jurídico pero su eficacia ha sido suspendida, por lo que hay una expectativa constitucional de que recupere en algún momento su aplicabilidad y vigencia.
83. Esta expectativa es lo que permite diferenciar entre lo que significa suspender un derecho fundamental y derogarlo, pues toda vez que cesa el estado de cosas que motivó la suspensión, las autoridades incumplirían sus deberes si no reestableciera la situación original de disfrute del derecho<sup>54</sup>, lo que esta Primera Sala estima que debía preverse como parte de la justificación mínima necesaria para el retroceso de un derecho fundamental como los involucrados en el presente caso.

---

<sup>54</sup> Ródenas Calatayud, A y Ruiz Manero, J. *Poderes excepcionales. Suspender y limitar derechos fundamentales. A propósito de la STC 148/2021 de 14 de julio*. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, no. 25, p. 55, consultable en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7994>