



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 653/2019

QUEJOSA: ***** ** *****

*** ** ***** ***** * *****

JUEZ JONATHAN BASS HERRERA
SECRETARIO: Héctor Jesús Reyna Pérez Güemes

Visto los autos del juicio de amparo ***** , promovido por *****
** ***** ** ** ***** ***** *****
, por conducto de su representante legal, y otros, a que se refiere el presente expediente y,

R E S U L T A N D O

Primero. Demanda. Mediante escrito presentado el dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete (fojas 2 a 35), ***** ** *****
** ** ***** ***** *****
, por conducto de su representante legal, así como ***** ** ** ***** ***** ***** y ***** *****
***** *****
, por derecho propio, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos especificados en la parte considerativa de esta sentencia.

Segundo. Radicación. Una vez registrada la demanda bajo el expediente ***** y desahogada una prevención respecto de su contenido y de las copias con las que fue presentada (fojas 36 a 45), mediante auto de cinco de enero de dos mil dieciocho, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, admitió el asunto.

Tercero. Sentencia. Seguidos los trámites conducentes, mediante sentencia de nueve de agosto de dos mil dieciocho, terminada de engrosar el nueve de noviembre siguiente (fojas 415 a 433), dicho órgano sobreseyó en el juicio, por un aparte, y negó la protección constitucional solicitada, por otra, bajo el argumento de que los actos reclamados no vulneraban en perjuicio del quejoso los derechos reconocidos en los artículos constitucionales 1, 6 apartado B, fracción IV, 14 y 28.

Cuarto. Recurso de revisión. Inconformes con esa determinación, los quejosos interpusieron el recurso de revisión que fue tramitado bajo el expediente **20/2019**, del índice del Primer 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 (fojas 453 a 468).

En sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, dicho tribunal dejó insubsistente la sentencia impugnada y ordenó la remisión del expediente al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en turno, pues consideró que el estudio de los actos reclamados no requería de conocimientos técnicos sobre servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones y que, por ende, no ameritaba la intervención de los aludidos órganos subspecializados.



Quinto. Avocamiento. Mediante auto de ocho de mayo de dos mil diecinueve, este órgano jurisdiccional registró el asunto bajo el expediente ***** y, dado que observó que no había que reparar alguna irregularidad en el trámite de éste, ordenó que fueran turnados los autos a fin de emitir la sentencia de mérito.

CONSIDERANDO

Primero. Competencia. Este Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México es legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo, acorde con lo resuelto en sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve por los magistrados integrantes del Primer 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 en el recurso de revisión ***** , de su índice.

Segundo. Fijación de los actos reclamados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo es un todo y que, por ende, su análisis no debe limitarse al escrito inicial sino que también debe incluir el de sus documentos y anexos, así como el del escrito por medio del cual es aclarada¹.

Por tanto, los juzgadores de amparo deben analizar e interpretar tales elementos para atender la pretensión que contienen desde el punto de vista material, no únicamente formal, así como deben prescindir de los calificativos que en ellos se hagan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. De ahí que deben cumplir las siguientes exigencias.

En primer lugar, interpretar la demanda con un sentido de liberalidad no restrictivo para determinar con exactitud la intención del promovente y, de tal manera, armonizar los datos y elementos que la conforman sin cambiar su alcance y contenido; es decir, examinar sus elementos y establecer qué es lo que pretende conseguir mediante el juicio de amparo.

¹ Son aplicables los siguientes criterios:

DEMANDA DE AMPARO. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ANÁLISIS DEBE COMPRENDER LOS ANEXOS QUE SE ACOMPAÑEN A LA MISMA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo debe ser interpretada en forma integral, atendiendo a lo que en ella se pretende desde el punto de vista material y no únicamente formal; el desarrollo de este criterio permite considerar que el estudio integral de la demanda incluye el de los anexos de la misma, en virtud de que éstos generalmente contienen datos que completan el entendimiento de la demanda, cuando es oscura o imprecisa; así, los anexos pueden permitir al Juez esclarecer su contenido y desentrañar la verdadera voluntad del quejoso, lo que encuentra su apoyo en los principios que para la administración de justicia prevé el artículo 17 de la Constitución General de la República. Por ende, en los casos en que del análisis integral de la demanda y sus anexos, el Juez advierta alguna irregularidad o imprecisión, debe prevenir a la parte quejosa en términos de lo previsto en el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que formule la aclaración correspondiente, ya que de omitir esa prevención, incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que podría trascender al resultado de la sentencia, por lo que con apoyo en el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, llevaría a ordenar la reposición del procedimiento. Jurisprudencia 2a./J. 183/2005 (9ª) (registro 176329)

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL ESCRITO INICIAL Y SU ACLARACIÓN NO PUEDEN DESVINCULARSE NI ANALIZARSE POR SEPARADO, YA QUE AMBOS INTEGRAN AQUÉLLA. Al tener el escrito aclaratorio de una demanda de amparo indirecto su origen en una irregularidad del escrito inicial, ya sea porque éste no cumplió con todos los requisitos previstos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, o bien, porque con él no se exhibió el número de copias a que se refiere el artículo 120 de tal ordenamiento legal, y que su propósito es el de subsanar tales vicios, puede concluirse que no pueden desvincularse, analizarse o considerarse por separado, pues ambos escritos integran la demanda de amparo y, consecuentemente, deben ser considerados indefectiblemente como un solo documento. Jurisprudencia P./J. 35/2001 (registro 189979)



En segundo lugar, a la luz de la intención identificada, verificar cuáles son los actos que causan perjuicio a la parte quejosa según sus conceptos de violación y al margen de que hubieran sido formalmente señalados como reclamados; esto es, a *contrario sensu*, descartar los que no la perjudiquen y los que no estén vinculados con su propósito.

En tercer lugar, identificada la pretensión material de la parte quejosa y depurados los actos reclamados en función de su relación con ella, es necesario armonizar los datos de la demanda con toda la información del expediente a fin de atender a lo que dicha parte quiso decir —a su causa de pedir— para lograr congruencia entre lo pedido y lo resuelto.

De modo que los juzgadores de amparo están obligados a superar la valoración literal del capítulo respectivo y a interpretar integralmente las constancias del expediente para precisar los actos reclamados —la base de la litis del juicio constitucional— únicamente a partir de lo que la parte quejosa efectivamente pretende reclamar².

En el caso, después de haber examinado la demanda y la totalidad de las constancias del expediente para fijar de manera clara y precisa la litis en el presente asunto, con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se tiene como autoridad responsable y acto reclamado los especificados a continuación:

Autoridades responsables	Actos reclamados
1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • La expedición del artículo 256, segundo y tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • La expedición del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación

² Son aplicables los siguientes criterios:

DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo. Jurisprudencia P./J. 40/2000 (registro 192097)

ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS. Si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que, aunque no de manera formal, se señala algún acto como lesivo de garantías dentro de los conceptos de violación o en cualquier otra parte de la demanda de amparo, debe tenerse como acto reclamado y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, pues ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, considerar la demanda como un todo. Jurisprudencia 2a./J. 55/98 (registro 195745)

ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto. Tesis aislada P. VI/2004 (registro 181810)



<p>3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La promulgación del artículo 256, segundo y tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión • La promulgación del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación
<p>4. Secretario de Gobernación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El refrendo del artículo 256, segundo y tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión • El refrendo del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación

Tercero. Existencia de los actos reclamados. La emisión de un pronunciamiento sobre la existencia del acto reclamado es –por razón de técnica– un aspecto indispensable para resolver lo conducente en relación con las causas de improcedencia hechas valer o advertidas de oficio y para analizar el fondo de la cuestión planteada en este asunto.

ACTOS RECLAMADOS EN EL AMPARO INDIRECTO. MÉTODO PARA SU FIJACIÓN Y ANÁLISIS POR EL JUEZ DE DISTRITO Y POR EL TRIBUNAL REVISOR, CUANDO EL SEÑALAMIENTO DEL QUEJOSO ES CONFUSO. De los criterios jurisprudenciales y aislados sustentados por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que, para fijar correctamente los actos reclamados que serán materia del análisis constitucional, debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, por virtud de su sentido de indivisibilidad, sin atender a los calificativos que, en su enunciación, se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, pero si fuera el caso que, aun eso fuera insuficiente, entonces los juzgadores deberán armonizar -además de los datos que emanen del escrito inicial- la información que se desprenda de la totalidad del expediente del juicio, buscando lograr que su sentido sea congruente con todos esos elementos e identificando los reclamos con alguno de los supuestos de procedencia del amparo, lo que deberá hacerse con un sentido de liberalidad no restrictivo y atendiendo, preferentemente, al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión (es decir, debe preferirse lo que quiso decir el quejoso y no lo que en apariencia dijo, a partir de una valoración rígida o literal del capítulo respectivo) y, todo ello, con el objeto de lograr una congruencia entre las pretensiones, lo que será resuelto y lo que razonablemente puede ser materia del juicio constitucional en función de los supuestos de su procedencia, sin que pueda considerarse que esto implique una suplencia de queja, sino la recta precisión de un presupuesto que será la base de la litis del juicio constitucional. Esta valoración debe ser especialmente cuidadosa, cuando se trata de determinar si fueron varios los reclamos autónomos del quejoso o si se está ante una impugnación conexa de varios actos indisolublemente relacionados, respecto de los cuales sería indebido un juzgamiento aislado por cada reclamo aparente; por todo lo anterior, si dichos aspectos y método no fueron observados por el Juez de Distrito en la sentencia de amparo indirecto sujeta a revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito, como órgano revisor, de oficio y sin necesidad de agravio, deberá corregirlos para evitar que el proceso constitucional culmine con una sentencia incongruente que no corresponda a la realidad de lo impugnado por el quejoso. Tesis aislada II.3o.A.23 K (10a.) (registro 2007130)

SENTENCIAS DE AMPARO. DEBEN REFLEJAR LO EFECTIVAMENTE RECLAMADO POR EL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). De las previsiones que contiene la Ley de Amparo vigente en su artículo 74, se infiere que la fijación de los actos reclamados se encuentra inmersa en el escrutinio que debe realizar quien emite el fallo y cuyo objetivo es la correcta y completa resolución del caso. Por ende, el artículo citado no exige que, en ese aspecto, las sentencias reproduzcan indefectiblemente lo señalado en el capítulo respectivo de la demanda o los informes justificados, sino que reflejen lo efectivamente reclamado por el quejoso; por lo que, para la debida comprensión de este punto, es necesario atender a la integridad de la demanda e, incluso, a cualquier otro elemento relevante en el juicio. Tesis aislada I.1o.A.E.21 K (10a.) (registro 2008699)

DEMANDA DE AMPARO, DEBE ESTUDIARSE EN SU INTEGRIDAD. Tomando en consideración que la demanda de garantías constituye un todo, es incuestionable que el a quo está obligado a analizarla en su integridad y atender a todos aquellos actos que en la misma se señalen como reclamados, ya que de no hacerlo así resulta claro que con tal omisión el juez de Distrito deja de observar lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, pues la sentencia que pronuncie en forma alguna contiene la fijación clara y precisa de los actos reclamados. Jurisprudencia VI. 2o. J/221 (registro 218046)

ACTO RECLAMADO, FIJACION DEL, POR LOS JUECES DE DISTRITO. Los artículos 77, fracciones I y II, y 79 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y los 258 y 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no exigen de los Jueces de Distrito la transcripción literal del concepto del acto reclamado expresado en la demanda de garantías, sino que previenen que las sentencias que dicten dichos funcionarios y la Suprema Corte de Justicia, entre otros requisitos, deberán contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados. Por tanto, aunque la enunciación que del acto reclamado haga el Juez de Distrito en su sentencia, no coincida exactamente con los términos de la demanda, con ello no irroga agravio alguno al quejoso, si precisa bien, aunque con redacción distinta, el alcance jurídico de la resolución que constituye dicho acto reclamado. Tesis aislada (registro 353317)



A fin de emitir tal pronunciamiento, en primer lugar, es conveniente saber que las disposiciones normativas generales señaladas como actos reclamados en un juicio de amparo no pueden ser objeto de prueba porque su existencia debe tenerse por acreditada con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o bien, en el respectivo medio oficial de difusión.³

En segundo lugar, es oportuno tener presente que, fuera de esa hipótesis, la existencia de los actos reclamados debe ponderarse en función de lo alegado por la autoridad responsable en su informe justificado y que, si ésta ha omitido rendirlo, debe presumirse su certeza conforme a lo establecido en el artículo 117, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo salvo prueba o hecho notorio en contrario.

De modo que, en caso contrario, esto es, cuando la autoridad rinde dicho informe, debe distinguirse si reconoció la existencia del acto reclamado, para tenerlo por cierto con base en lo manifestado por ella; o bien, si lo negó, para entonces ponderar la naturaleza de dicho acto y conjugarla con las reglas que rigen en materia probatoria a fin de determinar si debe tenerse por cierto –o no– a partir de tales elementos.

Finalmente, es pertinente considerar que si el acto reclamado es de naturaleza positiva y la autoridad responsable niega su existencia, la carga probatoria se trasladará a la parte quejosa y, por consiguiente, ésta deberá aportar los elementos que estime necesarios para desvirtuar esa negativa antes de la celebración de la audiencia constitucional⁴.

³ Es aplicable el siguiente criterio:

PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo. Jurisprudencia 2ª./J.65/2000 (registro 191452)

⁴ Es aplicable el siguiente criterio:

ACTO RECLAMADO POSITIVO. ANTE LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU EXISTENCIA DEBE PROBARSE POR EL QUEJOSO AUN CUANDO LAS VIOLACIONES EN EL COMETIDAS IMPLIQUEN CONDUCTAS NEGATIVAS. Cuando el acto reclamado necesariamente consiste en una conducta activa por parte de la autoridad y se señalan como violatorias al orden constitucional conductas de carácter omisivo en las que incurrió la autoridad responsable al realizarla, el quejoso debe demostrar la existencia de esa conducta positiva ante la negativa de la autoridad de haberla ejecutado, pues de la imposibilidad jurídica de exigir al quejoso la demostración de esas omisiones, no se puede derivar ni lógica ni jurídicamente la existencia del acto reclamado, en virtud de que si tales omisiones no pudieron generarse sino con motivo de esa conducta positiva y ésta no se produjo, menos aún pudieron verificarse las citadas omisiones. Jurisprudencia 3a./J. 35/90 (registro 207114)

Asimismo, son ilustrativos los siguientes criterios:

ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS). Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Por que el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena. por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y, así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés jurídico del quejoso. El acto comisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, lo cual le dará su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo. Tesis aislada sin número (registro 316826)



En cambio, si son de naturaleza omisiva y la autoridad responsable niega su existencia, será indispensable verificar si ésta se encontraba en aptitud legal de realizar la actuación exigida por la parte quejosa, ya que, de ser el caso, la omisión atribuida deberá tenerse por cierta salvo prueba en contrario; mientras que, de no ser así, deberá tenerse por inexistente y, en consecuencia, se deberá sobreseer en el juicio⁵.

Ahora, de los informes justificados rendidos en el presente asunto, se advierte la información esquematizada a continuación:

Autoridad responsable	¿Rindió su informe justificado?	
	Sí	No
1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	✓	
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	✓	
3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos	✓	
4. Secretario de Gobernación	✓	

Asimismo, en relación con la existencia de los actos reclamados, de tal informe se obtiene la información esquematizada enseguida:

Autoridad responsable	¿Reconoció la existencia del acto que le fue reclamado?	
	Sí	No
1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	✓	
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	✓	
3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos	✓	
4. Secretario de Gobernación	✓	

ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS). Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Por que el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena. por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y, así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés jurídico del quejoso, El acto comisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, lo cual le dará su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo. Tesis sin número (registro 316826)

⁵ Es aplicable el siguiente criterio:

CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD. Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. Tesis 1a. XVII/2018 (10ª) (registro 2016418)



Bajo esa tesis, conforme a lo explicado, debe tenerse por ciertos los actos reclamados porque las autoridades responsables aceptaron su existencia al rendir informe justificada y, además, se trata de disposiciones normativas de observancia general cuya existencia no es objeto de prueba sino que configura un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente con fundamento en el artículo 2 de la Ley de Amparo⁶.

Cuarto. Causales de improcedencia. En el juicio de amparo es posible impugnar normas generales, actos u omisiones cuando vulneren derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, inclusive, cuando esa vulneración se origine por la contravención al régimen de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas. Por ello, es un mecanismo jurisdiccional de control constitucional que tiene la finalidad de restituir el goce de tales derechos.

La improcedencia de dicho mecanismo, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conlleva la actualización de un impedimento técnico para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva la cuestión planteada en la demanda y, por ende, supone algunas circunstancias -de hecho o de derecho- que impiden que la parte quejosa logre la satisfacción de su pretensión mediante la acción de amparo e implica, según el momento procesal, el desechamiento de aquélla o el sobreseimiento en el juicio.

Tales circunstancias están previstas como hipótesis en el artículo 61 de la Ley de Amparo; y, según lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser interpretadas restrictivamente para que la salvaguarda de la Constitución y de los derechos humanos mediante el juicio de amparo sea efectiva y no ilusoria. De ahí que, ante distintas interpretaciones sobre su contenido o aplicación, es indispensable acoger la que evite dejar en estado de indefensión a la parte quejosa⁷.

⁶ Es ilustrativo, además de los criterios citados, el siguiente:

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA. Los artículos 2o. y 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales son claros al establecer que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, que tiene como función publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente; asimismo, establecen cuáles actos son materia de publicación, a saber, las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general; los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general; los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial; y aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República. Luego, la circunstancia de que una parte dentro de un juicio aporte en copia simple un ejemplar del Diario Oficial de la Federación, por el que pretende acreditar una especial situación jurídica que le afecta, no puede considerarse en modo alguno como un documento que tiene valor indiciario del hecho que se pretende demostrar, porque ha quedado establecido que la naturaleza del Diario Oficial es la de ser un órgano de difusión de los actos que la propia ley señala, y en razón de su finalidad de dar publicidad a los mismos, es que ninguna autoridad puede desconocer su contenido y alcance; en tal virtud, es de colegirse que el acto de publicación en ese órgano de difusión consta de manera documental, por lo que su presentación en una copia simple ante la autoridad judicial, no puede justificar un desconocimiento del acto por aquélla, sino que tiene el deber de tomar en cuenta esa publicidad del acto patente en el documento presentado en copia simple que refleja la existencia del original del Diario Oficial de la Federación que es fácilmente constatable como hecho notorio, más aún cuando existe la presunción legal de conocerlo por parte de la autoridad judicial, porque atento a lo establecido por el artículo 8o. de la citada ley, el Diario Oficial debe ser distribuido gratuitamente a los tres Poderes de la Unión y debe proporcionarse a los gobernadores de los Estados -incluido el Distrito Federal- una cantidad suficiente de ejemplares. Basta



En el caso, de los informes justificados, se advierte que las autoridades responsables invocaron las causas de improcedencia señaladas a continuación.

Autoridades responsables	Actos reclamados
1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	❖ Los actos que le fueron reclamados no afectan los intereses jurídicos ni legítimos de la parte quejosa (prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo)
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	No invocó
3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los actos reclamados no afectan los intereses jurídicos ni legítimos de la parte quejosa (prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo) ❖ Los actos reclamados se han consumado irreparablemente (prevista en el artículo 61, fracción XVI, en relación con el artículo 1, ambos de la Ley de Amparo) ❖ La parte quejosa no formuló conceptos de violación contra el acto que el fue reclamado (prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo)
4. Secretario de Gobernación	❖ El referendo no fue reclamado por vicios propios (prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo)

En efecto, como se desprende de autos, las autoridades responsables **1** y **3** plantean que el presente juicio de amparo es improcedente en términos de lo establecido en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo⁸; a su vez, la segunda de ellas añade que la sola promulgación y publicación de las disposiciones normativas impugnadas no perjudican a la parte quejosa y que, por ende, ésta no se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento jurídico de la que pueda derivar algún interés legítimo.

que la autoridad judicial tenga conocimiento del acto jurídico que invoca la parte interesada como publicado en el Diario Oficial de la Federación, que derivan del hecho material de haber sido difundido en una fecha precisa y su contenido, para que la autoridad judicial esté en condiciones de pronunciarse sobre ese aspecto, porque se trata de un acontecimiento notorio que deriva de fuentes de información que la ley garantiza le deben ser proporcionadas por otros órganos del Estado. Tesis aislada I.3o.C.26 K (10a.) (registro 2003033)

⁷ Es aplicable el siguiente criterio:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVÉN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el juez de amparo. Tesis aislada 2a. CLVII/2009 (registro 165538).

⁸ Disposición normativa que establece:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;



Asimismo, esa segunda autoridad plantea que dicha improcedencia se actualiza de conformidad con lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1, fracción I, de ese ordenamiento⁹, porque la promulgación del decreto por el que fueron modificadas las disposiciones normativas impugnadas no podría retrotraerse, esto es, porque no sería posible volver las cosas al estado en que estaban antes de la vulneración reclamada mediante una eventual concesión de la protección constitucional.

En adición, hace valer que el presente juicio de amparo también es improcedente por lo que hace a la promulgación de las disposiciones normativas reclamadas según lo previsto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo¹⁰, porque la parte quejosa omitió formular conceptos de violación a fin de controvertir la promulgación de los preceptos reclamados y, en tal medida, incumplió con uno de los requisitos impuestos en dicha legislación para poder analizar la transgresión de derechos alegada.

Por último, la autoridad 4 destaca que el presente juicio de amparo es improcedente en términos de lo establecido en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, porque la parte quejosa señaló como acto reclamado destacado el refrendo del decreto promulgatorio de las disposiciones normativas reclamadas pero omitió formular argumentos de inconstitucionalidad para controvertirlo por vicios propios como una etapa autónoma del proceso legislativo respectivo.

IV.1. Falta de interés jurídico o legítimo

En primer lugar, es parcialmente ineficaz la causa de improcedencia vinculada con el interés jurídico o legítimo, por lo que hace a que los actos reclamados no transgreden los derechos de la parte quejosa, debido a que involucra el estudio de fondo del asunto porque la litis se circunscribe precisamente a determinar si los artículos impugnados vulneran tales derechos; y, por ende, no es una cuestión que pueda ser analizada preliminarmente para decidir sobre la procedencia del juicio¹¹.

⁹ Disposiciones normativas que establecen:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...] **XVI.** Contra actos consumados de modo irreparable;

Artículo 10. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

¹⁰ Disposiciones normativas que establecen:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...]

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: [...]

VIII. Los conceptos de violación.

¹¹ Es aplicable el siguiente criterio:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e



A la par, es parcialmente infundada dicha causa, por lo que hace a que la parte quejosa no está en una especial situación frente al ordenamiento jurídico de la que pueda derivar una afectación diferenciada que le otorgue un interés legítimo para reclamar los preceptos señalados, pues, contrario a lo afirmado por la autoridad responsable, este juzgador estima que existen elementos suficientes para considerar que sí está en tal situación y que, por consiguiente, tiene interés legítimo para promover el presente juicio de amparo.

En efecto, según lo dispuesto en la fracción I de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, 5, fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo está condicionado al cumplimiento de determinados requisitos y, entre ellos, está el de que la parte quejosa sea titular de un interés jurídico o legítimo, es decir, que resienta una afectación a un derecho subjetivo o a su esfera jurídica entendida en sentido amplio debido a su situación particular en el ordenamiento jurídico.

A su vez, el interés jurídico está vigente desde la instauración del juicio de amparo y ha sido definido como la facultad de exigencia consignada en una disposición normativa que se materializa mediante dicho juicio y sin la cual éste es improcedente. De manera que los elementos que lo constituyen son: **a)** la existencia de un derecho subjetivo que otorgue la potestad de exigir determinada conducta; y, **b)** la existencia de una disposición normativa que reconozca esa prerrogativa¹².

Por su parte, el interés legítimo está vigente desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en dos mil once y ha sido definido como el interés personal individual o colectivo, real, cualificado, actual y jurídicamente relevante derivado de una afectación –que puede ser de diversa índole– a la esfera jurídica de la parte quejosa en sentido amplio, el cual puede implicar, en caso de concederse el amparo, un beneficio jurídico en favor de aquélla.

inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse. Jurisprudencia P./J. 135/2001 (registro 187973)

¹² Es ilustrativo el siguiente criterio:

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PARA LA PROCEDENCIA DE LA DEMANDA RELATIVA, ADEMÁS DE ADVERTIRSE LA PRESENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO, DEBE VERIFICARSE SI EXISTE UNO OBJETIVO CONFERIDO POR EL MARCO CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XIV/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 34, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO 'OBJETIVO' CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.", sostuvo que el concepto de "interés jurídico" tiene un amplio abanico de pronunciamientos, por los cuales, es posible entender que detrás de él, hay referencia a la existencia de derechos objetivos que conforme han sido reconocidos en el marco constitucional, otorgan a los individuos un interés jurídico de acuerdo a la posición particular que mantengan en relación con las normas del ordenamiento jurídico; cuestión que atendiendo a la situación particular del quejoso puede otorgar facultad para acudir al amparo. Por tanto, para verificar la procedencia de la demanda relativa, conforme a la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, resulta insuficiente advertir la presencia de un derecho subjetivo, ya que también es necesario verificar si existe algún derecho objetivo que otorgue interés para acudir a tal juicio; de ahí que la figura del interés jurídico se traslapa con el concepto de interés legítimo, pues ambas figuras pueden actualizarse por la existencia de un derecho objetivo conferido por el marco constitucional en contraposición a la situación particular del individuo. Tesis aislada 1a. XCVII/2014 (10a.) (registro 2005809)



De ahí que los elementos que lo constituyen son: **a)** un interés garantizado en una disposición normativa que resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo; **b)** una afectación (directa o indirecta) en la esfera jurídica de la parte quejosa derivada de su situación especial frente al ordenamiento; y, **c)** un vínculo entre dicha parte y su pretensión, de forma que la anulación del acto reclamado le produzca un beneficio actual o futuro, pero cierto.

Por ende, como así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés legítimo constituye una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico (sin que sea un interés simple o genérico de la sociedad) que deriva de una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de la pretensión reclamada, ya sea por una circunstancia personal –interés individual– o por una regulación sectorial o grupal –interés colectivo–¹³.

Finalmente, en contraposición al interés jurídico y al interés legítimo, el interés simple es aquél que puede tener cualquier persona respecto del correcto funcionamiento de las instituciones públicas y del cumplimiento de las disposiciones normativas; y que, sin embargo, no es apto para ser tutelado mediante el juicio de amparo en términos del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dado que éste

¹³ Son aplicables los siguientes criterios:

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas. Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10ª) (registro 2007921).



procede exclusivamente con base en los primeros dos tipos de interés mencionados porque es un medio de defensa extraordinario¹⁴.

Máxime que lo contrario generaría el riesgo de que el juicio de amparo se volviera un mecanismo de control de constitucionalidad que podría vulnerar el principio de división de poderes en tanto permitiría a los órganos del Poder Judicial de la Federación revisar de manera permanente la actuación de los demás poderes públicos a partir de cualquier tipo de reclamo que formularan los gobernados porque otorgaría a tales órganos la facultad de fiscalizar cada actuación de las instituciones estatales a fin de revisar su regularidad constitucional.

En el caso, los quejosos acreditan que son defensores de las audiencias como siguiente: ***** ** ***** ** ** *****
***** *****, con el instrumento notarial ***** pasado ante la fe del Notario Público 5 de la Ciudad de México; ***** ***** ***** ***** , con el oficio ***** , firmado por la Directora de Producción y Planeación de la Dirección General de Radio Educación de la Secretaría de Cultura; ***** ***** ***** , con el contrato de prestación de servicios que celebró con la Universidad de Guadalajara; y, ***** ***** ***** , con el oficio ***** , firmado por la Presidenta del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO, PARA ALEGAR SU VIOLACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que exista interés legítimo se requiere: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y, (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo. Tesis aislada 1a. CXLVI/2017 (10ª) (registro 2015235).

Asimismo, sirven de referencia los siguientes criterios: **a)** jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10ª) (registro 2012364), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE; **b)** tesis aislada 1a. CLXXXI/2015 (10ª) (registro 2009199), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. ES NECESARIO ACREDITARLO PARA ACTIVAR EL PODER DE REVISIÓN EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LOS PODERES POLÍTICOS; **c)** tesis aislada 1a. CLXXXVII/2015 (10a.) (registro 2009200), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. LA AFECTACIÓN ALEGADA CON MOTIVO DE LA INDEBIDA INTEGRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, POR AUSENCIA DEL PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO, NO LO ACTUALIZA; **d)** tesis aislada 1a. CLXXXIV/2015 (10ª) (registro 2009201), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL; **e)** tesis aislada IV.1º.A.7 K (10ª) (registro 2005976), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. EL RECLAMO DE UNA OMISIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE OBLIGA AL QUEJOSO A EXPRESAR EL BENEFICIO QUE PUDIERA OBTENER DE RESULTAR BENEFICIADO DE CONCEDERSE EL AMPARO; **f)** tesis aislada I.4º.A.3 K (10ª) (registro 2002157), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. EN QUÉ CONSISTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO; **g)** tesis aislada II.1º.23 K (10ª) (registro 2012855), de rubro: INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO; y, **h)** jurisprudencia 2a. XVIII/2013 (10a.) (registro 2003067), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO.

¹⁴ Es aplicable el siguiente criterio:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.) (registro 2012364)



Efectivamente, el instrumento notarial y el oficio firmado por la Directora de Producción y Planeación de la Dirección General de Radio Educación de la Secretaría de Cultura (fojas 21 a 27) tienen valor probatorio pleno en términos de lo establecido en los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente con fundamento en el artículo 2 de la Ley de Amparo, porque son, respectivamente, copia certificada de un instrumento emitido por un auxiliar de la administración de justicia que tiene fe pública y un original de un oficio emitido por una servidora pública en ejercicio de su función.

A la par, si bien el contrato aludido y el oficio firmado por la Presidenta del Sistema Público de Radiodifusión del Estado de México (fojas 28 a 35) son copias simples; lo cierto es que generan indicios cuya valoración queda al prudente arbitrio de este juzgador según lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles; además, tales indicios pueden ser adminiculados con el contenido de las páginas de internet del Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Universidad de Guadalajara a fin de generar convicción¹⁵ en términos del artículo 210-A de dicho código¹⁶.

Por ende, a juicio de este juzgador, tales elementos, adminiculados bajo el principio de buena fe procesal¹⁷, resultan suficientes para crear convicción en el sentido de que ***** **** ***** y ***** ***** ***** son defensores de las audiencias: el primero, porque se desempeñaba

¹⁵ Sirven de apoyo los siguientes criterios:

PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL. Los datos publicados en documentos o páginas situados en redes informáticas constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público a través de tales medios al momento en que se dicta una resolución judicial, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles. El acceso al uso de Internet para buscar información sobre la existencia de personas morales, establecimientos mercantiles, domicilios y en general cualquier dato publicado en redes informáticas, forma parte de la cultura normal de sectores específicos de la sociedad dependiendo del tipo de información de que se trate. De ahí que, si bien no es posible afirmar que esa información se encuentra al alcance de todos los sectores de la sociedad, lo cierto es que sí es posible determinar si por el tipo de datos un hecho forma parte de la cultura normal de un sector de la sociedad y pueda ser considerado como notorio por el juzgador y, consecuentemente, valorado en una decisión judicial, por tratarse de un dato u opinión común indiscutible, no por el número de personas que conocen ese hecho, sino por la notoriedad, accesibilidad, aceptación e imparcialidad de este conocimiento. Por tanto, el contenido de una página de Internet que refleja hechos propios de una de las partes en cualquier juicio, puede ser tomado como prueba plena, a menos que haya una en contrario que no fue creada por orden del interesado, ya que se le reputará autor y podrá perjudicarlo lo que ofrezca en sus términos. Tesis aislada I.3o.C.35 K (10a.) (registro 2004949)

HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes, constituyen un hecho notorio que puede invocarse por los tribunales, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de diseminación y obtención de datos denominada "internet", del cual puede obtenerse, por ejemplo, el nombre de un servidor público, el organigrama de una institución, así como el sentido de sus resoluciones; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular. Jurisprudencia XX.2o. J/24 (registro 168124)

COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO. Conforme a lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el valor probatorio de las fotografías de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicios, y debe estimarse acertado el criterio del juzgador si considera insuficientes las copias fotostáticas para demostrar el interés jurídico de la quejosa. Jurisprudencia sin número (registro 232560)

COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO. Conforme a lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el valor probatorio de las fotografías de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicios, y debe estimarse acertado el criterio del juzgador si considera insuficientes las copias fotostáticas para demostrar el interés jurídico de la quejosa. Tesis aislada sin número (registro 239483)

¹⁶ Disposiciones normativas que establecen:



como titular de la Defensoría de las Audiencias de la Universidad de Guadalajara al momento de la presentación de la demanda e inclusive formuló recomendaciones con ese carácter; la segunda, porque está registrada como tal bajo el número de inscripción ***** ante la Dirección General Adjunta del Registro Público de Telecomunicaciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹⁸.

De modo que todos los quejosos en el presente asunto están en una especial situación frente al ordenamiento jurídico para controvertir los actos reclamados porque existe la posibilidad, lo que precisamente será materia de estudio de fondo, de que generen una afectación apreciable bajo un parámetro de razonabilidad a su esfera jurídica al limitar o restringir los medios que pueden utilizar para cumplir su función u objeto social como

ARTICULO 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 197.- El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

ARTICULO 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. [...]

ARTICULO 217.- El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial.

Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie, deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio judicial.

ARTICULO 210-A.- Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

¹⁷ Es ilustrativo por las razones que lo sustentan el siguiente criterio:

PRINCIPIO DE BUENA FE PROCESAL. OBLIGA A NO PREJUICIAR DE FALSA LA PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA EN COPIA SIMPLE FOTOSTÁTICA. El artículo 373 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el negocio que se ventile en juicio, las partes podrán presentar fotografías o copias fotostáticas, medios de prueba que serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, según lo previsto en el artículo 402 del mismo ordenamiento. Dichos preceptos parten de una premisa fundamental para lograr su vigencia, que es la de observar el principio de buena fe procesal, porque reconoce que "para acreditar hechos o circunstancias" las partes pueden presentar fotografías, lo cual constituye el reconocimiento de que actúan en el proceso con probidad, con el sincero convencimiento de hallarse asistido de razón, y que por esa circunstancia pueden aportar ese tipo de medios de prueba. El principio de buena fe implica una serie de presupuestos, como la existencia de un estadio psicológico, que comprende la intención de obrar honestamente; la creencia de que la contraparte obra del mismo modo y la creencia o ignorancia de atributos o calidades en las personas o cosas. También supone la existencia de una influencia de ese estadio psicológico de la contraparte que le impulsa a la determinación de ofrecer un medio de prueba con la firme convicción de que es plausible que con aquél pueda demostrar lícitamente un hecho sujeto a controversia; así como la actuación conforme a ese estadio psicológico e influencia, que se verifica en el ofrecimiento efectivo de la prueba. Estos presupuestos son analizados por el Juez no sólo por la especial posición y actitud del oferente de ese medio de prueba, sino por la aceptación, falta de reticencia o prueba en contrario que aporte la contraparte para desvirtuar su alcance o para demostrar el significado contrario de los hechos que se pretenden acreditar y que justamente exigen la aplicación de las reglas de la lógica y la experiencia. Entonces, el juzgador debe partir de un principio de buena fe procesal, que se apoya en la dignidad de las personas y los actos que realizan y que deben ser tratadas como tales pues es la base con la que actúan las partes y sólo ante la existencia de indicios contrarios a la misma reflejado en el contenido o alcance de dicho medio de prueba, puede el Juez dejar de otorgar valor probatorio a un documento en copia fotostática que la ley considera, prima facie, una fuente de prueba de los hechos o circunstancias del debate. Sería desapegado a la verdad y al citado principio que el juzgador partiera de la base de que cualquier copia fotostática tiene latente la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, de que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer. Esto es así, porque en lugar de apearse a la buena fe procesal, partiría de su desestimación por la autoridad, constituyendo un verdadero e injustificado prejuicio, y sólo recurriría a su abrigo cuando aquélla haya sido adminiculada con otros medios de prueba, lo que materialmente implicaría desconocerle, prima facie, valor probatorio por sí misma, lo que se aleja del contenido de la norma y de los principios rectores de la función judicial que tutela el artículo 17 de la Constitución Federal. Lo anterior, no significa que el juzgador deje de observar que las partes que litigan en defensa de sus intereses puedan incurrir en la alteración del documento o su confección, pero el acceso a la justicia como derecho humano exige de la autoridad judicial una disposición y actitud abierta al conocimiento



defensores de los derechos de las audiencias, es decir, al disminuir el abanico de posibilidades para ejercer su función.

En adición, la pretensión de los quejosos resulta armónica con la dinámica del juicio de amparo porque una eventual concesión de la protección constitucional les generaría un beneficio actual y cierto, pues tendría como efecto, en términos de lo establecido en el artículo 77 de la Ley de Amparo, desincorporar de su esfera jurídica dos disposiciones normativas que son, en su opinión, potencialmente restrictivas por lo que hace a los mecanismos de defensa de los derechos de las audiencias.

Por tanto, dado que promovieron este juicio en calidad de defensores de las audiencias con la finalidad de controvertir ciertos preceptos legales bajo el argumento de que limitan el universo de procedimientos y mecanismos de defensa de los derechos de éstas y, en consecuencia, podrían obtener un beneficio cualificado derivado de su situación especial en el ordenamiento jurídico que guarda armonía con la dinámica del juicio de amparo, se concluye que los quejosos tienen interés legítimo.

No pasa desapercibido que si bien ******* ** ***** ** **** ******* ***** *******, acreditó que su objeto social es fortalecer la figura del defensor de las audiencias y que ello puede lograrse mediante la promoción de medios de defensa como el presente juicio de amparo; omitió exhibir algún documento de convicción para acreditar que previamente ha ejercido la facultad intrínseca a ese objeto social ni que ello ha sido considerado indispensable para acreditar tal interés¹⁹.

Sin embargo, reconocerle tal interés es acorde con los motivos de la reforma constitucional en materia de amparo, así como con el derecho de tutela judicial efectiva y con los principios *pro persona* y *pro actione*, que imponen la obligación de interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable con el objeto de evitar formulismo, lograr la prosecución del proceso para obtener una resolución de fondo respecto de

de los hechos con las herramientas e instrumentos que el texto procesal le dota así como el resto del ordenamiento jurídico. Tesis aislada I.3o.C.54 C (10a.) (registro 2002178)

¹⁸ Ello como se desprende de las siguientes referencias:

<http://udgtv.com/defensoria-las-audiencias/recomendaciones/>
<http://ucsweb.ift.org.mx/vrpc/>

¹⁹ Así ha sido reconocido en el siguiente criterio:

DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD. El derecho a la educación es una estructura jurídica compleja en la que se comprenden diversos derechos y obligaciones, por lo que su garantía no sólo corre a cargo del Estado, sino también de las asociaciones civiles encargadas de su defensa, las cuales tienen la facultad de verificar su efectividad. Así, para que estas personas jurídicas puedan acudir al juicio de amparo para reclamar el incumplimiento por parte de las autoridades respecto de las obligaciones en materia educativa, deben acreditar que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento de ese derecho, en atención a que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, para acudir al juicio referido, la existencia de una especial situación frente al orden jurídico, por lo que ésta puede acreditarse con el vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso. En esas condiciones, cuando en el amparo se defiende el derecho a la educación en sus distintas facetas, como las relativas a la existencia de instituciones y programas de enseñanza accesibles a todos, sin discriminación, tanto en el aspecto material como en el económico, así como su aceptabilidad en la forma y el fondo, aunado a la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades sociales y de las comunidades, se concluye que la asociación civil se encontrará involucrada dentro del espectro de este derecho, si en atención a su objeto social puede participar directa y activamente para realizar alguna de las actividades y obligaciones impuestas por la Constitución Federal y los ordenamientos internacionales respecto a la efectividad del derecho a la educación; aunado a ello, no basta que dichas facultades estén enunciadas en su objeto social, sino que la asociación civil debe probar que las ha ejercido. Tesis aislada 1a. CLXXI/2015 (10a.) (registro 2009188)



la pretensión y maximizar la salvaguarda de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad²⁰.

De modo que, en observancia a las exigencias interpretativas impuestas por los principios aludidos, este juzgador considera que el hecho de que la quejosa mencionada no haya exhibido elementos probatorios para acreditar que ha ejercido su objeto social antes de la promoción del presente juicio de amparo no debe ser interpretado como una razón determinante para negarle el reconocimiento de un interés legítimo al efecto porque ello significaría supeditar la procedencia de este control de constitucionalidad al cumplimiento de un formulismo no indispensable²¹.

IV.2. Consumación irreparable de los actos reclamados

En segundo lugar, es ineficaz la causa de improcedencia vinculada con la consumación irreparable de la promulgación atribuida al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos porque es jurídicamente imposible sobreseer en el juicio respecto de esa actuación debido a que forma parte del proceso legislativo del que derivaron los artículos

²⁰ Es aplicable el siguiente criterio:

PRINCIPIOS DE FAVORECIMIENTO DE LA ACCIÓN (PRO ACTIONE), DE SUBSANACIÓN DE LOS DEFECTOS PROCESALES Y DE CONSERVACIÓN DE LAS ACTUACIONES, INTEGRANTES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO. En aplicación de estos principios, inspirados en el artículo 17 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que forman parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, los órganos judiciales están obligados: a interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar la imposición de formulismos enervantes contrarios al espíritu y finalidad de la norma, así como el convertir cualquier irregularidad formal en obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo (favorecimiento de la acción); a apreciar, conforme al principio de proporcionalidad que impone un distinto tratamiento a los diversos grados de defectuosidad de los actos, los vicios en que pudieran incurrir las partes y a partir de las circunstancias concurrentes, la trascendencia práctica e incluso a la voluntad del autor, dar la oportunidad de corregirlos o inclusive, suplir de oficio los defectos advertidos, cuando ello sea necesario para preservar el derecho fundamental en cita, con la única limitante de no afectar las garantías procesales de la parte contraria (subsanción de los defectos procesales) y, a imponer la conservación de aquellos actos procesales que no se ven afectados por una decisión posterior, en aras de evitar repeticiones inútiles que nada añadirían y sí, en cambio, afectarían el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el principio de economía procesal (conservación de actuaciones). Jurisprudencia I.3o.C. J/4 (10a.) (registro 2002600)

Igualmente es ilustrativo el siguiente criterio:

PRINCIPIO PRO PERSONA. SU APLICACIÓN PERMITE OPTIMIZAR LA ADMISIÓN DE RECURSOS EN AMPARO. El artículo 1o. constitucional contiene el principio pro persona que, como ha explicado la doctrina, es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Una manifestación de ese principio es la preferencia interpretativa (la otra es la preferencia de normas) que, a su vez, se expresa en la interpretación extensiva y la interpretación restringida. Pero ya sea en una u otra de las variantes, lo relevante es que en la preferencia interpretativa el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, sin que pueda dejar de tomarse en cuenta que dicho principio interpretativo se materializa en distintos sub-principios, entre los cuales se



reclamados y, por consiguiente, debe ser analizada como parte de una unidad mas no como un acto autónomo²².

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

No pasa desapercibido el contenido de las tesis aisladas que invoca la autoridad responsable, de rubro “LEYES, AMPARO CONTRA LA PROMULGACIÓN DE LAS” (registro 329635) y “LEYES, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SU PROMULGACIÓN” (registro 328341), emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, tales criterios no son obligatorios en términos de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo y, por ende, no se traducen en un impedimento legal para desestimar la causa de improcedencia en cuestión.

IV.3. Ausencia de conceptos de violación

En tercer lugar, también es infundada la causa de improcedencia vinculada con la ausencia de conceptos de violación respecto de la promulgación de las disposiciones normativas reclamadas, pues, al margen de que efectivamente la parte quejosa no haya planteado vicios de inconstitucionalidad en su contra, la atribución del carácter de autoridad responsable al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deriva exclusivamente de la carga procesal impuesta por el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo²³.

encuentra el de in dubio pro actione, que constituye la aplicación del principio pro persona al ámbito procesal, de forma que el intérprete debe analizar las restricciones o limitaciones legales para acceder al órgano jurisdiccional de forma restrictiva, con el objetivo de lograr que el mayor número de procesos sea iniciado y, en la medida en que sea posible, se satisfaga la pretensión del demandante optimizando con ello el derecho a la jurisdicción. La optimización del derecho a la jurisdicción puede lograrse si se facilita la acción, pero también el recurso relacionado con dicha pretensión. A los derechos de recurrir el fallo y contar con un recurso efectivo se refieren los artículos 8.2. h y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los preceptos invocados, el recurso debe ser eficaz, efectivo. Ello puede lograrse si, mediante la preferencia interpretativa extensiva, como manifestación del principio pro persona, y la aplicación del principio pro actione, se optimizan la interposición y admisión de los medios de impugnación, sobre todo de aquellos relacionados con el control constitucional de amparo en donde el debido proceso debe observarse con mayor rigor, dada su calidad de instrumento garante de los derechos fundamentales. Tesis aislada I.4o.C.12 C (10a.) (registro 2001717)

²¹ A mayor abundamiento, respecto a la necesidad de ampliar los supuestos de procedencia del juicio de amparo es conveniente señalar que en la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, se estableció textualmente:

Si bien en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos fuera correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo el interés jurídico para acudir al juicio de amparo. Ello nos conduce a concluir que la forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver con la forma en que se vislumbra las posibilidades de acceso a la justicia.

²² Es ilustrativo el siguiente criterio:

LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO ESTA INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO. Se aplica equivocadamente la causa de improcedencia relativa a que se consumaron irreparablemente los actos consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la ley tratándose de amparos contra leyes, pues se debe entender que el acto reclamado está integrado por todas las etapas del proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se trata de leyes autoaplicativas, de tal manera que este Tribunal Pleno, al dictar la resolución correspondiente, debe considerar los actos que integran el proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se reclamaron por vicios propios, como una unidad y no separar los actos del proceso legislativo cuando deben de estudiarse íntegramente como un proceso. Tesis aislada sin número (registro 232289)

²³ Disposición normativa que establece:

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

[...]

III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;



De ahí que sería excesivo y contrario al principio *pro persona* pretender que la parte quejosa también hiciera valer conceptos de violación para reclamar la inconstitucionalidad de tal promulgación si no lo consideró necesario y, en cambio se limitó a cumplir con una carga procesal; especialmente porque el señalamiento de la autoridad encargada de la promulgación de los artículos reclamados fue establecido con la única finalidad de no dejarla en estado de indefensión, esto es, para permitirle hacer valer sus derechos y defender la constitucionalidad de la porción normativa cuestionada²⁴.

Además, a juicio de este juzgador, el criterio interpretativo propuesto no es funcional²⁵ en relación con la finalidad de establecer dicha carga procesal porque conllevaría decretar un sobreseimiento ocioso respecto de una autoridad que fue llamada a juicio exclusivamente por un mandato previsto en la Ley de Amparo; y, más aún, podría implicar quitarle a ésta legitimación procesal para interponer recurso de revisión y, con ello,

²⁴ Son ilustrativos los siguientes criterios:

AMPARO CONTRA LEYES. EN TODO CASO DEBE LLAMARSE A JUICIO A LA AUTORIDAD PROMULGADORA, SE ATRIBUYAN O NO VICIOS PROPIOS A SU ACTO, DADO QUE CONFORME AL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO, PUEDE DEFENDER LA DISPOSICIÓN GENERAL RELATIVA MEDIANTE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN. De esa disposición legal se desprende, como regla de carácter general, que las autoridades responsables sólo pueden interponer recurso de revisión en el juicio de amparo, contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado, pero también se evidencia que tratándose del juicio de amparo contra leyes, establece una excepción, consistente en facultar a los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de la misma ley, para que en todo caso, interpongan ese medio de impugnación, lo que debe interpretarse en el sentido de que en el supuesto de la reclamación de leyes, la autoridad promulgadora puede recurrir a pesar de que no se haya declarado la inconstitucionalidad del acto que se le atribuyó; de lo que se sigue que siempre que se reclame una ley debe llamarse a juicio a la autoridad promulgadora, no importando que se aleguen cuestiones de constitucionalidad formal o de constitucionalidad material, y se atribuyan o no vicios propios al acto de la promulgación, pues la falta de notificación de la demanda relativa a esa autoridad la dejaría en estado de indefensión, en tanto le impediría contar con elementos objetivos y subjetivos para impugnar la sentencia que en su caso conceda el amparo contra la ley correspondiente, en demérito de la mencionada facultad de impugnación; lo primero, porque en esas circunstancias no tendría conocimiento objetivo y directo de los actos de procedimiento y del sentido del fallo, y lo segundo, porque ante el desconocimiento de las incidencias del juicio y de las consideraciones de la sentencia, no podría formular con certidumbre sus agravios. Tesis aislada I.15o.A.16 K (registro 174799)

AMPARO CONTRA LEYES. EL QUEJOSO DEBE SEÑALAR COMO AUTORIDADES RESPONSABLES AL CONGRESO Y AL TITULAR DEL EJECUTIVO CORRESPONDIENTES, PORQUE NO PUEDE DESVINCULARSE LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA DE SU PROMULGACIÓN. El artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo dispone que cuando se impugnen normas generales, el



impedirle realizar aquello para lo que precisamente debía participar: defender la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada²⁶.

IV.4. Refrendo no impugnado por vicios propios

En cambio, es fundada la causa de improcedencia vinculada con la ausencia de argumentos de inconstitucionalidad que controvertan por vicios propios el refrendo atribuido al Secretario de Gobernación, pues, del análisis integral realizado a la demanda, este juzgador advierte que la parte quejosa ciertamente omitió formular razonamientos en ese sentido; y, por ende, lo procedente es sobreseer en el juicio respecto de dicha autoridad con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

Bajo esa tesitura, dado que resultan ineficaz e infundadas las demás causas de improcedencia hechas valer y no se advierte de oficio la actualización de alguna ni de otro motivo para sobreseer en el juicio, este juzgador considera que no existe impedimento técnico para que la parte quejosa pueda lograr la satisfacción de su pretensión y, en consecuencia,

quejoso deberá señalar como autoridades responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación; no obstante, tratándose de leyes, también deberá indicar con ese carácter a los titulares de los órganos a quienes corresponda su expedición, porque no puede desvincularse la expedición de la norma de su promulgación, en atención a que esos actos son indisolubles, dada su naturaleza. Se sostiene este aserto, con base en que el proceso de formación de una ley, si bien es verdad que en su mayor parte se produce en el Poder Legislativo, también lo es que su promulgación a cargo del Ejecutivo lleva a considerar que ambos entes del Estado comulgan con su expedición –al no hacerse observaciones–; de ahí que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, deben señalarse como autoridades responsables al Congreso y al titular del Ejecutivo correspondientes pues, de lo contrario, se les dejaría en estado de indefensión, al no haber acudido a juicio en defensa de la constitucionalidad de la ley controvertida, a hacer valer sus derechos contra la admisión de la demanda, o bien, a exponer y demostrar causas de sobreseimiento o vicios en la personalidad del quejoso que el juzgador no pueda advertir oficiosamente o para insistir sobre las mismas o nuevas causas de sobreseimiento. Por tanto, si el quejoso omite señalar como responsables a cualquiera de las autoridades indicadas, el Juez de Distrito deberá requerirlo para que lo haga y, si incumple, se sobreseerá en el juicio. Tesis aislada VI.3o.A.13 K (10a.) (registro 2019985)

AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. EN LA DEMANDA RELATIVA DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO QUE PROMULGÓ LA LEY RECLAMADA, AUNQUE NO SE IMPUGNE ESE ACTO POR VICIOS PROPIOS. El artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo dispone que en la demanda de amparo tiene que expresarse la autoridad o autoridades responsables y que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso debe señalar a los titulares de los órganos del Estado a quienes la ley encomiende su promulgación. Asimismo, establece que no debe llamarse a juicio a las autoridades que intervinieron en el refrendo o publicación del decreto promulgatorio de la norma, si no se impugnan sus actos por vicios propios; no obstante, esta última excepción no se previó tratándose de la autoridad que promulgó la ley. En estas condiciones, es indispensable la participación del órgano promulgador, ya que puede hacer valer los medios de defensa contra la admisión de la demanda, o bien, exponer y demostrar causas de sobreseimiento o vicios en la personalidad del quejoso que el juzgador no pueda advertir oficiosamente. Por tanto, debe llamarse a juicio al titular del Poder Ejecutivo correspondiente, como autoridad encargada de la promulgación de la norma reclamada, pues de lo contrario se haría nugatorio el artículo 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo, ya que no se le permitiría interponer el recurso de revisión, por el simple hecho de no haber sido parte en el sumario de derechos fundamentales y, en consecuencia, desconocer la sentencia dictada; de ahí que si el Juez de Distrito admite una demanda de amparo en la que se impugnó una ley y sólo se designó como responsable al Congreso que la emitió, ese proceder viola las reglas fundamentales del juicio de amparo, lo que obliga al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de su revisión a revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, para que el juzgador realice la prevención correspondiente y se subsane la omisión de señalar a la autoridad indicada. Tesis aislada (I Región)8o.7 K (10a.) (registro 2017974)

²⁵ Es ilustrativo el siguiente criterio:

CRITERIO O DIRECTIVA DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA FUNCIONAL. En seguimiento cabal del iusfilósofo polaco Jerzy Wróblewski, este criterio interpretativo se sustenta en una ideología dinámica, que entiende que el sentido de la norma jurídica se modifica en relación con los cambios que se producen en el contexto complejo en el que se le interpreta, logrando mayor elasticidad en los sentidos para las normas que requieren interpretación; así, esa directiva se refiere al contexto de las relaciones y valoraciones sociales, en el que la norma fue dictada, es interpretada o será aplicada, que no pertenecen al contexto lingüístico o al sistémico. El contexto funcional es complicado y dinámico, se constituye, en términos aproximativos - porque son distintos factores los que confluyen-, por la situación social imperante en el momento en que se emite la norma jurídica, y/o en el que ésta se aplica, lo cual remite al conjunto de las relaciones sociales relevantes, las valoraciones sociales, las normas que forman el contexto ideológico, las funciones de esa norma y de las que se relacionan con ella, además de las finalidades de ésta, según las concepciones del legislador y/o del intérprete. La concepción del contexto funcional implica una idea general sobre el derecho y la sociedad y una teoría global de la dependencia social del derecho; el derecho se crea, aplica y funciona en el contexto de diferentes hechos sociopsíquicos, en donde se incluyen las normas y valoraciones extra-legales, relaciones sociales, otros factores condicionantes del derecho, como la economía, política, cultura; diversas opiniones concernientes a los hechos relevantes para el derecho; también, la "voluntad" del legislador histórico, como hecho del pasado o como construcción teórica de la ciencia jurídica y/o de la práctica jurídica; así como los problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho. Sin embargo, ese contexto sólo es relevante, en tanto influye en la voluntad del legislador histórico o confluye en los factores que realmente determinan el significado de la regla en el momento en que se hace uso, aplicación o análisis de ella. Sobre este criterio funcional de interpretación, y en atención a su complejidad, Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas ejemplifica que es el que permite atribuir el significado a una disposición, conforme a la naturaleza, finalidad



una vez que hayan sido relatos los antecedentes del caso, fijada la litis y sintetizados los conceptos de violación, se procederá al estudio de fondo.

Quinto. Antecedentes. Después de haber examinado las constancias que integran el expediente en que se actúa, este juzgador advierte que resulta necesario narrar los antecedentes más relevantes del caso para facilitar la comprensión de esta sentencia.

V.1 Reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones

Mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o, 7o, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio y competencias oponibles a los Poderes de la Unión respecto del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones²⁷.

El proceso legislativo de esa reforma, según lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸, tuvo la finalidad de dotar a ese instituto de facultades para regular cuestiones técnicas y económicas pero también cuestiones sustantivas que condicionaran el ejercicio

o efectividad de una regulación, la intención del legislador, las consecuencias de la interpretación, la admisibilidad de ésta; el que tiene en cuenta la naturaleza y objetivo de la institución, los fines perseguidos por la ley o los valores que ésta protege. Tesis aislada I.4o.C.5 K (10a.) (registro 2012416)

²⁶ En efecto, si sobreseyera en el juicio respecto de la promulgación de las disposiciones impugnadas debido a la falta de conceptos de violación formulados en su contra, la autoridad responsable de dicha actuación carecería de legitimación para interponer recurso de revisión y poder controvertir una eventual sentencia de amparo que concediera la protección constitucional; y, en esa medida, este órgano habría generado —mediante la aplicación de un criterio interpretativo no funcional— un impedimento técnico para que esa autoridad promulgadora pudiera defender la constitucionalidad de ésta ante un tribunal colegiado de circuito a pesar de haber participado en el proceso legislativo.

Es ilustrativo al respecto el siguiente criterio:

REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE CARECE DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONER ESE RECURSO, CUANDO SE SOBRESEA RESPECTO DEL ACTO QUE DE ELLA SE RECLAMA. La legitimación para impugnar la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto a través del recurso de revisión, previsto en el artículo 87 de la ley de la materia, se actualiza en favor de la autoridad responsable únicamente cuando afecta el acto que de ella se reclama, lo que no ocurre cuando se decreta el sobreseimiento respecto de éste. Tesis aislada I.1o.A.E.43 K (10a.) (registro 2010792)

²⁷ Al respecto, en el decreto mencionado se previó:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

²⁸ Las consideraciones aludidas en este apartado fueron desarrolladas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia emitida el siete de mayo de dos mil diecisiete en la controversia constitucional ***** (especialmente en los párrafos 229, 238, 240, 255, 269, 270, 278, 280, 288, 290, 339, 344, 346, 357, 364 y 369)



“robusto y desinhibido de los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información” sobre la base de que la radiodifusión y las telecomunicaciones eran servicios públicos que satisfacían una función social y configuran instrumentos para hacer efectivos tales derechos.

De ahí que una de las finalidades principales de dicho procedimiento legislativo, identificada asimismo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue establecer un esquema de protección de aquellos derechos humanos que resultaran indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático, entre ellos, los mencionados, con el propósito de lograr su proyección en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en tanto son instrumentos básicos para eliminar los obstáculos a su ejercicio en las democracias.

Más aún, también como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre las facultades otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones con la reforma constitucional estuvo la de emitir con un amplio margen de discrecionalidad una regulación autónoma de carácter general para el cumplimiento de la función reguladora en su ámbito competencial y a la que sólo fuera aplicable, por un lado, una expresión mínima del principio de reserva de ley y, por otro, el principio de supremacía jerárquica de la ley exclusivamente en cuanto a la exigencia normativa de no contradicción.

V.2 Expedición de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, en ejercicio de su función reguladora, así como de la facultad de vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias establecida en los artículo 15, fracción LXI, y 216, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones²⁹, el Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias” para establecer acciones y directrices concretas que incrementaran la exigibilidad de esos derechos.

En la parte considerativa de dicho acuerdo, el instituto enfatizó que su finalidad era impulsar los derechos y mecanismos que la legislación había establecido y no, en cambio, generar nuevos derechos o mecanismos adicionales a los previstos en la Constitución Federal y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión porque tales aspectos habían sido reservados por disposición constitucional expresa al ejercicio legislativo del Congreso de la Unión y que, por ello, se había limitado a

²⁹ Disposición normativa que establece:

Artículo 216. Corresponde al Instituto:

[...]

II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley;

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

[...]

LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley;



generar condiciones regulatorias que propiciaran la adecuada y eficaz aplicación de la ley de la materia en la defensa de las audiencias.

V.3 Abrogación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias

Por “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, fueron expedidos los artículos impugnados en este asunto y con ellos se impuso a los concesionarios la obligación de emitir un código de ética que tuviera por objeto informar al público el compromiso del concesionario en la salvaguarda de los derechos de las audiencias; y, además, fueron abrogados los lineamientos generales mencionados.

Artículos reclamados	
<p>Artículo 256....</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.</p> <p>El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.</p>	<p>Segundo.-</p> <p>Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto</p>

Sexto. Fijación de la litis. En la demanda, la parte quejosa plantea esencialmente que los artículos reclamados, 256, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esa legislación, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, son inconstitucionales porque vulneran los derechos reconocidos en los artículos 1, 6, apartado B, fracción VI, 14 y 28 de la Constitución Federal.

A fin de justificar su planteamiento, en el primer concepto de violación, argumenta que el segundo párrafo del primero de los artículos citados genera inseguridad jurídica y contraviene el mandato contenido en el artículo 6 constitucional porque delega en los concesionarios el establecimiento de los mecanismos de protección y actuación para garantizar los derechos de las audiencias a pesar de que ello implica la regulación de un servicio público que necesariamente corresponde al



Congreso de la Unión y al Instituto Federal de Telecomunicaciones en tanto organismo constitucional autónomo especializado en la materia.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Aunado a ello, en el segundo concepto de violación, la parte quejosa argumenta que el tercer párrafo del mismo artículo 256 también genera inseguridad jurídica y vulnera los derechos reconocidos en los artículos 1 y 6 de la Constitución Federal porque permite que los concesionarios elaboren códigos de ética sin fijarles límites materiales sobre su contenido, es decir, porque les otorga absoluta libertad para fijar mecanismos y acciones de protección de los derechos de las audiencias bajo un principio de auto regulación que los libera de observar e incorporar a sus códigos parámetros de control normativo.

De ahí que reduce el campo de actuación de los defensores de las audiencias, en primer lugar, porque elimina la posibilidad de que éstos invoquen disposiciones normativas como referente para analizar la regularidad (legal o constitucional) de los códigos de ética; y, en segundo lugar, porque condiciona tanto la actuación de los defensores de las audiencias como los mecanismos que pueden activar para ejercer su función a lo que los concesionarios establezcan libremente sin permitirles exigir alguna convalidación o revisión.

En la misma tesitura, vía el tercer concepto de violación, la parte quejosa argumenta que el segundo párrafo del referido artículo 256 y el segundo artículo transitorio del decreto mencionado contravienen las exigencias del principio de no retroactividad porque abrogan los “Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias” por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, junto con ellos, un conjunto de derechos que ya habían sido incorporados a su esfera jurídica así como un régimen jurídico que contemplaba una protección más amplia en relación con esos derechos que contenía un procedimiento de defensa específico a favor de ellos.

A la par, en el cuarto concepto de violación, la parte quejosa argumenta que los preceptos reclamados vulneran en su perjuicio la garantía de no restricción de derechos contenida en el artículo 1 de la Constitución Federal porque su expedición significa la eliminación de un régimen más amplio de protección a los derechos de las audiencias que además otorgaba a los defensores de éstas algunas facultades (como la de iniciar oficiosamente un procedimiento de defensoría), es decir, porque disminuye o limita derechos sin que se actualice alguno de los casos establecidos para ello en el texto constitucional.

En relación con lo anterior, en el quinto concepto de violación, argumenta que los preceptos reclamados contravienen el derecho al debido proceso reconocido en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal porque genera un acto privativo —traducible en la supresión del conjunto de derechos reconocidos en los “Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias” emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones— sin la substanciación de un procedimiento previo en el que sean respetadas las formalidades esenciales del procedimiento.



Por último, en el sexto concepto de violación, argumenta que la emisión del segundo párrafo del referido artículo 256 contraviene las exigencias impuestas por el principio *pro persona* porque representa una decisión legislativa que no establece medidas más proteccionistas a fin de salvaguardar los derechos humanos de las audiencias ni resulta más benéfica para las personas que forman parte de dicho colectivo sino que, por lo contrario, disminuye las obligaciones claras y precisas que eran exigibles a los concesionarios en detrimento de su cumplimiento.

Bajo ese contexto, después de haber identificado la causa de pedir que subyace en los argumentos formulados por los quejosos y de haberla armonizado con los informes justificados y los demás elementos que obran en el presente expediente, quien resuelve observa que la litis en este asunto consiste fundamentalmente en analizar la regularidad constitucional de los artículos reclamados a luz de su incidencia en la figura del defensor de las audiencias, concretamente, en la posición que tienen aquéllos frente al ordenamiento jurídico para activar un abanico más amplio de mecanismos a fin de salvaguardar esos derechos.

Por tanto, el análisis de tales conceptos y el desarrollo del contexto de justificación de la presente decisión judicial, esto es, de los razonamientos acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos reclamados, partirán de la premisa de que la pretensión de los quejosos no es, en última instancia, proteger de manera directa los derechos de las audiencias frente a un acto concreto sino hacerlo de manera indirecta, precisamente, al robustecer su posición como defensores y ampliar sus opciones procesales para llevar a cabo su función.

En consecuencia, a fin de facilitar la comprensión del asunto y evitar confusión en cuanto a los planteamientos que no pueden ser materia de pronunciamiento porque exceden dicha litis, es conveniente aclarar que el estudio de fondo no abordará argumentos estrechamente vinculados con la transgresión de derechos exclusivos de las audiencias porque la pretensión de los quejosos, según se advierte de la interpretación integral de la demanda, no es ejercer su función de defensores sino mejorar sus posibilidades para hacerlo. De ahí que dicho estudio versará en torno al siguiente cuestionamiento³⁰.

- ❖ **¿La emisión de los artículos reclamados vulnera los derechos de los quejosos porque restringe injustificadamente los recursos procesales que tenían a su alcance en calidad de defensores de los derechos de las audiencias para ejercer su función?**

Séptimo. Estudio de fondo. Previo al estudio de fondo, es pertinente señalar que no se transcribirán los conceptos de violación

³⁰ Es aplicable el siguiente criterio:

SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO. SI CONFORME AL ARTÍCULO CITADO, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENE LA OBLIGACIÓN DE CORREGIR LOS ERRORES U OMISIONES QUE ADVIERTA EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS, Y PUEDE EXAMINAR EN SU CONJUNTO LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y LOS AGRAVIOS, ASÍ COMO LOS DEMÁS RAZONAMIENTOS DE LAS PARTES, A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, SIN CAMBIAR LOS HECHOS EXPUESTOS EN LA DEMANDA, ES INCONCUSO QUE, EN CONCORDANCIA CON LO ANTERIOR, TAMBIÉN PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE, EN SU CASO, SE ESTIME VIOLADO EN CADA ASUNTO. Jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.) (registro 2020281)



porque no existe disposición legal que imponga tal obligación y el no hacerlo no conlleva transgresión alguna a los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en los artículos 74 y 75 de la Ley de amparo.

Asimismo, es conveniente reiterar que se atenderá a la causa de pedir contenida en ellos, es decir, a las razones por las que el quejoso considera inconstitucionales o ilegales los actos reclamados, el agravio que le causan tales actos y los motivos que originan ese agravio sin que ello signifique atender meras afirmaciones sin fundamento³¹.

En adición es indispensable aclarar que, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 256 de la Ley Federal de

³¹ Son aplicables los siguientes criterios:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse. Jurisprudencia 1a./J. 81/2002 (registro 185425).

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo. Tesis P./J. 68/2000 (registro 191384).

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse. Jurisprudencia 1a./J. 81/2002 (registro 185425)

CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO. De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento). Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada. Jurisprudencia (V Región) 2o. J/1 (10a.) (registro 2010038)



Telecomunicaciones y Radiodifusión, los concesionarios emitirán un código de ética bajo un principio de autorregulación con el objeto: **a)** de informar al público en general la forma detallada en la que se comprometen a respetar y promover los derechos de las audiencias establecidos en las fracciones de ese precepto; **b)** de regular integralmente la actuación del defensor de las audiencias; y, **c)** de incluir los principios rectores que también se comprometen a respetar.

A la par, de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de ese precepto, tales códigos de ética serán emitidos libremente por cada uno de los concesionarios y no estarán sujetos a la convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto Federal de Telecomunicaciones ni de otra autoridad, como tampoco estarán condicionados a cumplir con criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar que emita ese instituto o cualquier otra autoridad, es decir, sus contenidos estarán exentos de cualquier tipo de análisis y, por ende, no será posible impugnarlos.

A su vez, en términos de lo establecido en el segundo artículo transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, las disposiciones que se opongan a las modificaciones realizadas en esa legislación, quedaron abrogadas y, por consiguiente, con base en su contenido fueron abrogados los “Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias” emitidos por dicho Instituto.

Por último, después de haber especificado el contenido normativo de los artículos reclamados, es conveniente precisar que los quejosos plantearon su inconstitucionalidad con base en los conceptos de violación sintetizados en el considerando que antecede y que, para resolver la cuestión efectivamente planteada en ellos, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, este juzgador analizará en conjunto el primero, segundo y cuarto de ellos, por un lado, y quinto y sexto, por otro, ya que tratan sobre temas vinculados entre sí como se advierte de la información esquematizada a continuación³².

Concepto	Tema	Argumentos
----------	------	------------

³² Sirven de apoyo los siguientes criterios:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso. Jurisprudencia (IV Región)2o. J/5 (10a.) (registro 2011406)

CONCEPTOS DE VIOLACION, EXAMEN GLOBAL DE LOS. ES UNA FACULTAD POTESTATIVA DE LOS TRIBUNALES DE AMPARO Y NO UNA OBLIGACION, DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 79 de la Ley de Amparo vigente establece que la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito “podrán” examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda; de dicho texto legal se infiere que tal forma de examen no constituye una obligación, sino una facultad potestativa, pues así lo sugiere el verbo “podrán”, además de que es comprensible que el examen conjunto de los conceptos de violación o de los agravios, sólo es factible de realizarse en determinados casos, como por ejemplo cuando los motivos de inconformidad guardan estrecha relación, ante lo cual, exclusivamente en esos supuestos, que obedecen a razones de orden práctico o de método, se justifica ese estudio global. Tesis aislada sin número (registro 248382)



1	Restricción injustificada de recursos procesales para defender a las audiencias	El primero de los artículos reclamados autoriza la delegación en los concesionarios del establecimiento: de los derechos de las audiencias; y, además de los mecanismos para hacerlos valer
2	Restricción injustificada de recursos procesales para defender a las audiencias	El primero de los artículos reclamados autoriza: la eliminación de parámetros para analizar los códigos de ética; asimismo, la elaboración de códigos de ética menos proteccionistas; y, a la par, impiden su revisión
3	Eliminación de derechos adquiridos por defensores	Los artículos impugnados eliminan un conjunto de derechos que ya había sido incorporado a la esfera jurídica de los quejosos en calidad de defensores de audiencias en contravención al principio de no retroactividad
4	Restricción injustificada de recursos procesales para defender a las audiencias	Los artículos reclamados eliminan un régimen de protección más amplio respecto de los derechos de las audiencias
5	Eliminación de derechos adquiridos por defensores	Los artículos reclamados eliminan un conjunto de derechos que ya había sido incorporado la esfera jurídica de los quejosos en calidad de defensores de las audiencias sin juicio previo en contravención al debido proceso
6	Eliminación de derechos adquiridos por defensores	Los artículos reclamados disminuyen los derechos de los defensores y, en consecuencia, también disminuye las obligaciones correlativas a ellos

Ahora, una vez analizados tales argumentos, este juzgador advierte que son inoperantes aquéllos en los que se plantea que el primero de los artículos reclamados es inconstitucional porque permite: **a)** que los concesionarios elaboren códigos de ética menos proteccionistas; y, **b)** que establezcan derechos de las audiencias, pues, el primer planteamiento, está sustentado en una situación particular que no demuestra la inconstitucionalidad del precepto a partir de sus características; y, el segundo, parte de una premisa falsa porque sólo se permitió a los concesionarios regular la actuación de los defensores³³.

³³ Son aplicables los siguientes criterios:

NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN. Si se toma en consideración que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos, es inconcuso que los argumentos que se hagan valer, en vía de conceptos de violación o agravios, en contra de disposiciones generales, y que hagan depender su inconstitucionalidad de situaciones o circunstancias individuales, propias del quejoso, independientemente del conjunto de destinatarios de la norma, deben ser declarados inoperantes porque no podrían cumplir con su finalidad de demostrar la violación constitucional que se le atribuye y que por la naturaleza de la ley debe referirse a todos los destinatarios de la norma y no sólo a uno de ellos. Jurisprudencia 2a./J. 71/2006 (registro 174873)

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley. Jurisprudencia 2a./J. 88/2003 (registro 183118)

NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN CONTRA DE AQUÉLLAS SI SE HACE DEPENDER LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO AL QUE SE LE APLICAN. Si se toma en consideración que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos, es inconcuso que los argumentos que se hagan valer, en vía de conceptos de violación o agravios, en contra de las disposiciones generales y que hagan depender su inconstitucionalidad de situaciones o circunstancias individuales, propias del quejoso, independientemente del conjunto de destinatarios de la norma, deben ser declarados inoperantes porque no podrían cumplir con su finalidad, que no es otra que demostrar la violación constitucional que se le atribuye y que por la naturaleza de la ley debe referirse a todos los destinatarios de la norma y no sólo a uno de ellos. Tesis aislada 2a. CIII/2001 (registro 189291)



En cambio, con base en los razonamientos desarrollados a continuación, este juzgador concluye que los demás argumentos contenidos en los conceptos **1, 2 y 3** son **fundados** porque la emisión de los artículos impugnados ciertamente vulneró en perjuicio de los quejosos el principio de reserva de ley y, a la par, les impuso una restricción injustificada a uno de sus derechos humanos que culminó en la restricción de los recursos procesales (entendidos en su sentido amplio) que tenían a su alcance en calidad de defensores de audiencias para ejercer debidamente su función.

VII.1 Vulneración al principio de reserva de ley

En términos de lo narrado en el apartado de antecedentes, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión tuvo la finalidad de crear y consolidar al Instituto Federal de Telecomunicaciones como una garantía orgánica de protección a los derechos humanos que son indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático; y, al efecto, le otorgó un conjunto de facultades oponibles a los demás poderes en relación con su ámbito de su especialización siempre que las ejerza dentro del marco legal establecido por el Congreso de la Unión respecto de las demás materias.

El otorgamiento de esas facultades, como consecuencia natural del principio de división de poderes y del funcionamiento del sistema competencial establecido en la Constitución Federal dentro del marco normativo de la creación de órganos constitucionales autónomos encargados de realizar funciones estatales específicas con mayor especialización, control y transparencia, significó la prohibición al Congreso de la Unión de expedir ordenamientos o disposiciones normativas para regular los temas que conciernen de manera exclusiva a dicho instituto³⁴.

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida. Jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.) (registro 2001825)

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE TIENEN COMO SUSTENTO UN POSTULADO NO VERÍDICO [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 108/2012 (10a.)]. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia en cita, determinó que los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su estudio pues, al partir de una suposición no verdadera, su conclusión es ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida; principio que aplica a los conceptos de violación cuyo sustento es un postulado que resultó no verídico; de ahí que sea ocioso su análisis y, por ende, merecen el calificativo de inoperantes. Jurisprudencia XVII.1o.C.T. J/5 (10a.) (registro 2008226)

³⁴ Es ilustrativo al respecto el siguiente criterio:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Jurisprudencia P./J. 20/2007 (registro 172456)



Sin embargo, como se observa de lo establecido en el artículo 6, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal³⁵, la reforma también significó la delimitación de un campo exclusivo para la actuación legislativa por lo que hace a dos temas particularmente importantes dada su trascendencia en la debida gestión democrática: **a)** el establecimiento de los derechos de las audiencias; y, **b)** el establecimiento de los mecanismos para su protección. Por consiguiente, esa materia quedó resguardada de cualquier injerencia regulatoria por el principio de reserva de ley.

De ahí que, desde entonces, la configuración de los derechos de las audiencias y de los mecanismos para hacerlos valer fue establecida: **i)** como un ámbito material reservado constitucionalmente a la ley, esto es, un área normativa sobre la que no es posible generar contenidos sino exclusivamente mediante una ley en sentido formal y material que tenga la finalidad de fijar la parte sustancial de tales derechos; y, **ii)** como un ámbito material cuya regulación corresponde al legislador por mandato constitucional y que no es delegable sino para desarrollar o pormenorizar los aspectos técnicos y operativos de esa parte sustancial³⁶.

³⁵ Disposición normativa que establece:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: [...]

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

³⁶ Sirven de apoyo por las razones que los sustentan los siguientes criterios:

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 7o., FRACCIONES II, IV Y V, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE DETERMINADAS CONDUCTAS DEBEN CONSIDERARSE COMO PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de reserva de ley existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a ella; de esa manera, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de dicha materia, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento. En ese sentido, si del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que es necesaria una ley formal para, entre otras cuestiones, prohibir monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos, así como para castigar y perseguir toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social, es indudable que el artículo 7o., fracciones II, IV y V, del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecer que determinadas conductas deben considerarse como prácticas monopólicas de las comprendidas en la fracción VII del artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, vulnera el referido principio de reserva de ley, toda vez que el Presidente de la República excede la atribución que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, al pretender normar aquellas materias a través del reglamento impugnado. Tesis aislada P. LVI/2004 (registro 180696)

TURISMO. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. El precepto citado, al prever la atribución del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerá a través de la Secretaría de Turismo, de establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República, no viola el principio de reserva de ley, porque si bien habilita a dicha Secretaría para regular aquellos aspectos técnicos y operativos vinculados con la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, esa atribución no es irrestricta o ilimitada, en la medida en que en la propia ley se encuentran las bases y los parámetros generales que permiten a la autoridad administrativa pormenorizar y desarrollar técnicamente aquellos aspectos o fenómenos sociales que ameritan ser normados. Lo anterior es así, pues de una interpretación sistemática de los artículos 4, fracción XII y 2, fracciones IX, X, XI y XIV, de la Ley General de Turismo, se advierte que el ejercicio de esa atribución debe ser acorde con los objetivos de la ley, es decir, cuando menos debe permitir la optimización de la calidad y competitividad de los servicios turísticos; impulsar la modernización de la actividad turística; fomentar la inversión pública, privada y social en la industria turística; y establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros Tesis aislada 2a. XXVIII/2019 (10a.) (registro 2019806)

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté



Por ende, el principio de reserva de ley sobre el establecimiento de los derechos de las audiencias y los mecanismos para hacerlos efectivos tiene esas dos consecuencias: por un lado, excluye la posibilidad de que ese ámbito normativo pueda ser regulado por disposiciones de naturaleza distinta a un acto material y formalmente legislativo; y, por otro, impide la delegación de facultades vinculadas con la regulación en el ámbito reservado tanto a otras autoridades que no sean el Congreso de la Unión como a particulares que brinden servicios públicos.

Ahora consecuencias de la aplicación del principio de reserva de ley, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional *****, también excluyen al Instituto Federal de Telecomunicaciones a pesar de que es el órgano constitucional autónomo que fue creado, según las consideraciones desarrolladas en dicho precedente, para verificar las cuestiones sustantivas que condicionan el ejercicio “robusto y desinhibido” de los derechos indispensables para la democracia en los sectores mencionados.

Por ende, al margen de que configura una garantía orgánica expresamente creada con un fin valioso en la lógica constitucional: consolidar valores democráticos y le resulta aplicable el principio de reserva de ley solamente en su expresión mínima, el instituto referido carece de facultades para establecer vía su facultad regulativa tanto derechos de las audiencias como mecanismos para exigirlos porque el Constituyente Permanente expresamente reservó ese ámbito al legislador.

En el caso, la porción normativa impugnada establece que los concesionarios podrán regular integralmente la actuación de los defensores de las audiencias; y, por consiguiente, dado que dichos defensores configuran una garantía orgánica para que las audiencias exijan sus derechos frente a los concesionarios bajo la regulación procesal que éstos establezcan al efecto, este juzgador considera que tal precepto también permite que éstos establezcan, en última instancia, los mecanismos necesarios para el ejercicio de esos derechos.

Por tanto, si una de las consecuencias del principio de reserva de ley fue el establecimiento de los mecanismos para ejercer los derechos de las audiencias como un ámbito material cuya regulación corresponde exclusivamente al legislador y sólo es delegable en la parte técnica y operativa; entonces, el precepto impugnado contraviene dicho principio porque permite que los concesionarios (alguien distinto al legislador) regule

precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pomenorice y en las que encuentre su justificación y medida. registro 171459) Jurisprudencia 1a./J. 122/2007 (registro 171459)

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. En materia de protección de datos personales, el principio de reserva de ley se dirige a que sea en una ley formal y material la que regule el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, permitiendo dotar tanto a las autoridades como a los particulares, de un grado mínimo de especificidad necesario para concebir la operatividad jurídica de esos derechos fundamentales. En esa tesitura, las cuestiones no atinentes a la sustancia del derecho humano a la protección de datos personales, sino encaminadas a desarrollar o detallar aquellos aspectos adjetivos necesarios para llevar a la práctica las disposiciones contenidas en la ley, pueden ser reguladas a través del reglamento respectivo, a efecto de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley formal y material. Sobre esa base, el artículo 60, párrafo último, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al prever que el reglamento desarrollará la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento de verificación de protección de datos personales, no vulnera el principio de reserva de ley, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas a favor de una autoridad administrativa, pues sólo tiene como finalidad que se materialice en la vía administrativa lo previsto por el legislador; sin que con ello se delegue al Ejecutivo Federal la posibilidad de dotar de contenido y alcance al derecho humano a la protección de datos personales, que es lo precisamente reservado a la ley. Tesis aislada 2a. CXLI/2017 (10a.) (registro 2015161)



integralmente (tanto en lo sustancial como en lo accesorio) un aspecto de ese ámbito y, en consecuencia, resulta inconstitucional.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Además, a juicio de quien resuelve, dado que dicho principio excluye al instituto por lo que hace a la configuración de tales derechos y mecanismos a pesar de que le es aplicable en su versión mínima y de que realiza una función constitucional valiosa, por mayoría de razón, debe excluir la posibilidad de que ese ámbito sea regulado por los concesionarios porque ello genera un riesgo de que la regulación en materia de derechos de audiencia no propicie una deliberación pública plural y de calidad en detrimento de los postulados de la democracia.

En primer lugar, si bien realizan una función social porque los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión fueron declarados públicos a partir de la reforma constitucional en la materia, los concesionarios también operan bajo una lógica empresarial o de mercado con el propósito de satisfacer intereses propios; y, por ende, al margen de la buena voluntad que pudieran tener y del compromiso que pudieran adquirir para salvaguardar los mecanismos para proteger derechos de las audiencias, cualquier regulación que emitieran al respecto podría tener un sesgo de índole económica.

A su vez, dicho sesgo genera el riesgo de que, la toma de decisiones, los concesionarios privilegien acciones que respondan a fines comerciales; además, en la medida en que los derechos de las audiencias se ejercen sobre una lógica de exigencia de satisfactores y aumenta la probabilidad de que su ejercicio represente un costo o un gasto de diversos recursos a su cargo, podría condicionar también la emisión de cualquier tipo de regulación sobre los defensores de las audiencias.

Esto es, si bien conforme a lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión *********, los concesionarios sirven como conducto de la deliberación pública, permiten ampliar la discusión de los temas socialmente relevantes y propician la introducción de la mayor cantidad de perspectivas al diálogo; la posibilidad de que regulen integralmente la actuación de los defensores de audiencias genera el riesgo de que impongan presupuestos procesales más restrictivos si ello trae aparejado un beneficio económico.

En segundo lugar, si bien el principio de autorregulación no se traduce en la permisión expresa para crear una regulación menos proteccionista en relación con la actuación de los defensores de las audiencias y, más aún, conlleva el potencial de que sea generada una más benéfica; también delega la salvaguarda de tales derechos exclusivamente a la buena voluntad y al compromiso que los concesionarios tengan para ampliar y no restringir los recursos procesales de dichos defensores a pesar de la importancia de su ejercicio para el sistema democrático.

A la par, esa delegación genera el riesgo de que los concesionarios pretendan contrarrestar o controlar los efectos de ciertas facultades que pudiera perjudicarlos; es decir, no obstante que deben cumplir ciertas exigencias de calidad en la prestación de un servicio público, existe el riesgo de que eviten o excluyan cualquier tipo de disenso sobre la emisión de contenidos que produzcan mayores beneficios económicos y que para



ello elijan no dotar a los defensores de las audiencias de facultades más robustas para ejercer su función, claramente en perjuicio de éstas.

Por consiguiente, además de transgredir el principio de reserva de ley por delegar en los concesionarios la regulación de un aspecto reservado al legislador por disposición constitucional expresa, la porción normativa impugnada propicia una tensión innecesaria entre las exigencias que deben cumplir los concesionarios al realizar el servicio público que les fue encomendado y los intereses de índole económica que puedan tener para establecer una regulación procesal más restringida para los defensores de audiencias que impacta de manera negativa en la dimensión política del derecho a la libertad de expresión³⁷.

VII.2 Restricción injustificada a un derecho

El tercer párrafo del primero de los artículos impugnados y el segundo de éstos restringen los recursos procesales que los quejosos tenían a su alcance en calidad de defensores de las audiencias, pues les impiden impugnar los aludidos códigos de ética al establecer que éstos no podrán ser ni convalidados ni revisados por ninguna autoridad como tampoco deberán ajustarse a criterios, directrices, lineamientos o cualquier tipo de regulación que emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones o cualquier otra autoridad; y, además, abrogan los lineamientos que antes podían invocar como parámetro de revisión.

Tales disposiciones configuran en conjunto una medida legislativa que restringe el núcleo esencial de un derecho (su ámbito de protección *prima facie*) que si bien no está reconocido textualmente en los ordenamientos que conforman el sistema jurídico mexicano como un derecho autónomo sí ha gozado de reconocimiento internacional suficiente por parte de diversos organismos internacionales especializados en la materia y, por ello, a juicio de este juzgador, puede y debe ser introducido en el presente análisis como un elemento primordial: el **derecho a defender derechos humanos**³⁸.

³⁷ Sirve de apoyo el siguiente criterio:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público. Tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.) (registro 2008101)

³⁸ En efecto, existe una tendencia de organismos internacionales (recuperada gradualmente en el ámbito nacional) de reconocer la necesidad de implementar medidas puntuales para facilitar la labor de los defensores de derechos humanos dada la trascendencia social que tiene su actividad, entre ellos, la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e inclusive la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la primera, al aprobar mediante resolución A/RES/53/144 la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos; la segunda al adoptar la Resolución 1671; la tercera, al crear la entonces Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, actual Relatoría de Defensoras y Defensores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, esta última, de manera implícita al desarrollar las consideraciones del caso "Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala". No pasa desapercibido que tales actuaciones no son jurídicamente vinculantes, sin embargo, a juicio de quien resuelve, son elementos suficientes junto con las reglas y principios del ordenamiento jurídico mexicano que imponen la obligación de realizar interpretaciones más favorables a las personas con el propósito de ampliar los supuestos de protección de la ley, para introducir al derecho en cuestión como un elemento indispensable en el análisis de constitucionalidad



Ahora, esa medida legislativa, a su vez, incide de manera directa en el contenido sustancial del derecho mencionado porque impide que los quejosos promuevan recursos procesales para exigir la convalidación o revisión de los códigos de ética que regulan integralmente su función en beneficio de los derechos de las audiencias y también elimina el parámetro general establecido al efecto por el órgano especializado que fue creado precisamente para vigilar que el desarrollo y la pormenorización de esos derechos y mecanismos fuera acorde con ciertos postulados democráticos.

Asimismo, dado que la regulación integral de la actuación de los defensores de las audiencias contraviene la exigencia que impone el principio de reserva de ley (porque se traduce en la posibilidad de que los concesionarios establezcan mecanismos para ejercer los derechos de éstas) y, paralelamente, afecta la dimensión política del derecho a la libertad de expresión (porque genera tensiones en los prestadores del aludido servicio público que pueden generar el riesgo de imponer regulaciones más estrictas en detrimento del debate abierto y plural), esa medida legislativa debe ser revisada bajo un escrutinio agravado.

Bajo ese contexto, una vez realizado tal escrutinio bajo la premisa de que la delegación a los concesionarios de facultades expresamente reservadas en la Constitución Federal al Congreso de la Unión aumenta el grado de intervención y control por parte de los órganos jurisdiccionales de amparo para vigilar el respeto al diseño competencial establecido en ese texto constitucional³⁹, este juzgador advierte que en el decreto por el que fueron expedidos los artículos reclamados no se desarrolló ninguna justificación (explícita o implícita) de la medida legislativa analizada.

A juicio de quien resuelve, esa falta de justificación de una medida legislativa que restringe un derecho en perjuicio de una colectividad fundamental en la consolidación de la democracia (las audiencias) evidencia, bajo un parámetro de control agravado, que las disposiciones normativas que la imponen carecen de una finalidad constitucionalmente válida que pueda ser contrapuesta a la importancia del derecho que limitan; y, en consecuencia, impide la posibilidad de analizar su idoneidad,

de una medida legislativa que limita concretamente cualquier posibilidad de impugnar un código en aras de proteger los derechos de las audiencias.

³⁹ Es ilustrativo el siguiente criterio:

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias. Jurisprudencia 1a./J. 84/2006 (registro 173957)



necesidad y proporcionalidad. De ahí que, por sí misma, permite concluir que se está ante una intervención legislativa inconstitucional⁴⁰.

Máxime que ésta no sólo impone la prohibición de reclamar los códigos de ética sino que también libera a los concesionarios de la necesidad de ajustar sus contenidos a lo establecido en la ley o en cualquier otro parámetro por lo que hace a la actuación de los defensores de audiencias e inclusive elimina los parámetros fijados por el órgano especializado; y, por ende, respecto de la actuación de éstos, no sólo permite que dichos códigos desarrollen aspectos técnicos sino que, de hecho, los habilita para emitir una regulación integral a pesar de formar parte de los mecanismos de protección de los derechos de éstas.

De modo que la racionalidad que subyace en ella no sólo carece de motivos evidentes para justificar la restricción en el derecho de los quejosos a defender derechos humanos sino que, además, conlleva una lógica que contraviene el principio de reserva de ley porque permite la delegación de facultades para regular tanto la parte sustancial de la actuación de los defensores de las audiencias como los aspectos técnicos y operativos de ésta no obstante que ello está reservado al legislador; y, más aún, otorga

⁴⁰ Sirven de apoyo los siguientes criterios:

PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos. Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) (registro 2013143)

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

TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL. Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano. Jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.) (registro 2019276)



facultades a los concesionarios para no observar las bases y parámetros que contuviera la legislación aplicable y elimina parámetros ya establecidos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En segundo lugar, no sería posible presumir que la finalidad constitucional de la medida legislativa analizada sea favorecer la libertad de expresión de los concesionarios porque ello implicaría desconocer que éstos pueden ejercer sus derechos sólo en la medida en que cumplan con las exigencias de un servicio público, entre ellas, la de proveer de información plural, veraz y oportuna para impulsar la interiorización de ciertos valores reconocidos como valiosos en la Constitución Federal; y, a la par, implicaría desconocer que en el cumplimiento de esa exigencia la actuación de los defensores de audiencias es altamente relevante.

Aunado a ello, suponer que esa es la finalidad de la medida y que además tiene validez constitucional también implicaría desconocer que los concesionarios pueden incidir en la creación de las ideologías y creencias que forman la opinión pública de un sector importante de la sociedad y que, por esa razón, cada uno de los miembros de ésta, que integran a su vez el colectivo de los diferentes tipos de audiencias, debe tener la posibilidad de interactuar con ellos y, por añadidura, sus defensores deben de tener una facultad amplia para controvertir las decisiones que les afecten mediante el mayor número de recursos procesales posibles.

Más aún, inclusive si se aceptara como finalidad de la medida legislativa que faculta a los concesionarios para emitir códigos de ética exentos de cualquier tipo de revisión o convalidación y abroga los lineamientos generales que expidió el Instituto Federal de Telecomunicaciones, esa medida no sería idónea para ello porque no existiría ninguna relación instrumental entre la eliminación de los recursos procesales al alcance de los defensores de las audiencias para ejercer su función y la libre expresión de los concesionarios como tampoco sería necesaria porque no sería la menos lesiva para aquéllos⁴¹.

⁴¹ Sirven de apoyo los siguientes criterios:

SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas. Tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) (registro 2013152)

TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la



En suma, los párrafos impugnados del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y el segundo artículo transitorio del decreto mencionado son inconstitucionales porque transgreden el principio de reserva de ley y vulneran el derecho de los quejosos a defender los derechos humanos de las audiencias al restringir injustificadamente los recursos procesales que tenían a su alcance para ejercer su función y al eliminar cualquier posibilidad de impugnación al respecto.

Por tanto, dado que los artículos reclamados son inconstitucionales porque vulneran la posición que tenían los quejosos para defender los derechos de las audiencias, lo procedente es conceder el amparo solicitado para el efecto de que dichas porciones normativas sean desincorporadas de su esfera jurídica en los términos y con las implicaciones desarrolladas a continuación.

Finalmente, en observancia al principio de mayor beneficio reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal y en la medida en que los conceptos de violación analizados son fundados y suficientes para conceder la protección constitucional más amplia, este juzgador estima innecesario el estudio de los demás argumentos hechos valer porque ello no reportaría un mayor beneficio⁴².

cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto. Tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) (registro 2013154)

⁴² Son aplicables los siguientes criterios:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional. Jurisprudencia P./J. 3/2005 (registro 179367)

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIR LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO. La solución sustancial de los conflictos, en concordancia con los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 77 y 78 de la ley de la materia, obliga al juzgador a analizar, en primer lugar, los conceptos de violación que puedan determinar la concesión de la protección federal con un efecto más amplio al que pudiese tener una violación formal. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el estudio de los conceptos de violación que determinen la concesión del amparo directo debe atender al principio de mayor beneficio (tesis P./J. 3/2005 visible en la página 5, Tomo XXI, correspondiente al mes de febrero de 2005, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."). En ese tenor, se estima que en los juicios de amparo indirecto deben analizarse los conceptos de violación relacionados con el fondo del asunto con preferencia a los formales, o bien, estudiarse en primer término los que pudiesen otorgar un mayor beneficio al quejoso. Jurisprudencia I.4o.A. J/83 (registro 164369)



Octavo. Efectos. En términos de lo establecido en los artículos 74 y 78 de la Ley de Amparo⁴³, las sentencias de amparo deben contener, entre otros elementos, los efectos o medidas en que se traduzca la concesión de la protección constitucional solicitada; y, cuando el acto reclamado sea una norma general, tales resolución también podrá contener las medidas adicionales a la inaplicación que deban adoptarse para restablecer a la parte quejosa en el pleno goce del derecho vulnerado.

En el caso, como quedó evidenciado, los artículos 256, párrafo segundo y tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de ese ordenamiento (publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación), son normas generales inconstitucionales; y, por consiguiente, el efecto principal de la concesión del amparo en su contra debe traducirse en su inaplicación presente y futura a los quejosos.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 78 de la Ley de Amparo, esa concesión debe extenderse a las disposiciones normativas y a los actos cuya validez dependiera de los preceptos reclamados; y, por ende, en principio conllevaría la invalidación de los códigos de ética emitidos por los concesionarios en cumplimiento a lo establecido en el primero de ellos y la reincorporación de los “Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias” emitidos por el Instituto

PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE APLICARSE SÓLO SI LA CUESTIÓN QUE SE PRETENDE PRIVILEGIAR CULMINA CON EL OTORGAMIENTO DE LA PROTECCIÓN FEDERAL. El principio de mayor beneficio obliga a privilegiar el análisis de las violaciones advertidas oficiosamente y de los conceptos de violación que conduzcan a la protección más amplia posible. Su aplicación evita postergar innecesariamente la resolución definitiva del asunto, por lo que constituye una expresión del derecho a una de impartición de justicia pronta y completa previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es así, porque dicho principio debe aplicarse cuando coexistan dos o más violaciones constitucionales analizables que incidan en un mismo punto litigioso, pero sus posibles reparaciones resulten excluyentes o incompatibles entre sí. En tal caso, deberá concederse la protección federal por la transgresión cuya enmienda se traduzca en un mayor provecho para el agraviado, sin necesidad de analizar las restantes violaciones advertidas o alegadas que versen sobre el mismo tema, pues su examen no mejoraría lo alcanzado por el inconforme. Así, el principio de mayor beneficio es un criterio pertinente y obligatorio sólo si la cuestión que se pretende privilegiar culmina con el otorgamiento de la protección federal, pues, en otro caso, no se justificaría alterar el orden natural de análisis de las cuestiones litigiosas, por lo que éstas tendrían que examinarse conforme a su prelación lógica, exposición que resultará razonable y, por ende, comprensible para los gobernados. Tesis aislada XXVII.1o.(VIII Región) 22 K (10a.) (registro 2005696)

MAYOR BENEFICIO JURÍDICO. ACORDE CON EL DISEÑO NORMATIVO INMERSO EN LOS ARTÍCULOS 79, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 189 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE APLICARSE AL RESOLVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EL RECURSO DE REVISIÓN. El artículo 79, último párrafo, de la Ley de Amparo establece que la suplencia de la queja deficiente sólo opera por violaciones procesales o formales cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo. De lo que se sigue que, cuando la naturaleza del acto reclamado lo permita, esa hipótesis normativa debe llevar al juzgador de amparo a privilegiar el examen de los planteamientos que se prevean como materia del juicio de amparo indirecto, inherentes a vulneraciones de fondo provenientes del acto cuya constitucionalidad se cuestiona, frente a las de índole procesal o de forma. Circunstancia que si bien se presenta para el supuesto de la suplencia de la queja deficiente, por mayoría de razón, debe imperar cuando existe causa clara de pedir que dé lugar a ello. Interpretación jurídica que, inclusive, guarda congruencia con el sistema normativo dispuesto en el artículo 189 de la misma ley, en la parte atinente a que en el juicio de amparo directo también debe privilegiarse el estudio de los aspectos de fondo por encima de las cuestiones procesales o formales, con excepción de que invertir el orden traiga consigo mayor beneficio jurídico para el quejoso. Luego, en coherencia con ambas hipótesis, éstas pueden aplicarse, en razón del diseño normativo que regulan (mayor beneficio jurídico), al resolver el juicio de amparo indirecto y el recurso de revisión interpuesto contra la sentencia pronunciada por un Juez de Distrito, con el propósito de solucionar la cuestión de fondo y dejar de lado situaciones procesales o formales que puedan llegar a presentarse, con excepción de que invertir el orden de estudio correspondiente, produzca más beneficio, desde lo jurídico, al inconforme, fin último inmerso en ambas disposiciones legales. Tesis aislada XXIV.2o.7 K (10a.) (registro 2013705)

⁴³ Disposiciones normativas que establecen:

Artículo 74. La sentencia debe contener: [...]

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo [...]

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

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

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



Federal de Telecomunicaciones que fueron derogados por el segundo transitorio reclamado.

Sin embargo, a juicio de este juzgador, respecto de ese primer aspecto la concesión de la protección constitucional no puede tener tales alcances para restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la vulneración de los derechos de los quejosos porque ello generaría una afectación al fundamento de orden público que rige en los procedimientos de ejecución de las sentencias de amparo que, por un lado, superaría el beneficio que obtendrían los quejosos en lo individual y, por otro, repercutiría en los concesionarios que no participaron como terceros ni como autoridad responsable en este juicio⁴⁴.

Por tanto, con la finalidad de lograr que los alcances restitutorios de la concesión del amparo se materialicen efectivamente sobre los derechos de la parte quejosa así como de evitar que la presente sentencia pueda utilizarse como un instrumento que afecte el orden público en agravio de derechos legítimos de personas (jurídicas y físicas) que no fueron parte, es decir, de los concesionarios, este juzgador considera indispensable fijar los siguientes lineamientos de cumplimiento:

- ❖ En primer lugar, la inaplicabilidad de los artículos reclamados se traducirá en la obligación del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de realizar lo siguiente: dentro de los treinta días hábiles siguientes al en que cause ejecutoria esta sentencia, deberán dejar sin efectos la expedición y promulgación del decreto por medio del cual fueron emitidos los artículos reclamados, exclusivamente por lo que hace a las porciones normativas declaradas inconstitucionales, transcritas a continuación.

Artículo 256.-	Segundo.-
<p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.</p> <p>El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o</p>	<p>Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto</p>

⁴⁴ Es aplicable el siguiente criterio:

SENTENCIAS DE AMPARO. SUS EFECTOS RESTITUTORIOS SÓLO PUEDEN MATERIALIZARSE RESPECTO DE LOS DERECHOS DEL GOBERNADO LEGÍTIMAMENTE TUTELADOS. El artículo 80 de la Ley de Amparo establece que la sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por objeto restablecer las cosas al estado en el cual se encontraban antes de la violación, pero este principio no es irrestricto ni absoluto, pues está subordinado al fundamento de orden público que rige los procedimientos de ejecución de las sentencias de amparo, conforme al cual el conjunto de instituciones jurídicas propias de una comunidad necesarias para la convivencia pacífica entre sus miembros no puede alterarse. Ahora bien, de acuerdo con este principio, los alcances restitutorios de una ejecutoria deben materializarse sobre derechos legítimos, esto es, respecto de aquellas prerrogativas de los gobernados legalmente tuteladas, pues de no ser así, la sentencia de amparo podría utilizarse como un instrumento para efectuar actos contrarios a las leyes y al orden público, en agravio de derechos legítimos de otros gobernados, lo cual no debe permitirse, ya que por su naturaleza, ésta es el instrumento para restituir al gobernado en el pleno goce de sus garantías individuales violadas y no un medio para efectuar actos contrarios a la ley o legitimar situaciones de hecho que se encuentren al margen de ella. Jurisprudencia 2a./J. 184/2007 (registro 171034)



acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.	
--	--

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Así, resurgirá la vigencia del artículo 256, párrafo segundo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil dieciséis, que en la parte que interesa señalaba lo siguiente:

Artículo 256.-

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

En consecuencia, quedarán expeditas las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones para decidir si fija una fecha de inicio de vigencia de los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”, que expidió mediante acuerdo publicado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, o bien, si emite nuevos lineamientos en cumplimiento a la disposición normativa apenas transcrita.

No pasa desapercibido que tales efectos generarán un beneficio a personas distintas de los quejosos; sin embargo, ello no configura un impedimento legal para decretarlos en esos términos porque los quejosos acudieron a este juicio con un interés legítimo colectivo para reclamar tales artículos con motivo de la restricción que imponían en los recursos procesales a su alcance para defender los derechos de las audiencias (un colectivo) y, por ende, es posible modular el principio de relatividad de las sentencias de amparo para satisfacer su pretensión.

De ahí que, conforme a los precedentes establecidos al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que en este caso el beneficio obtenido en la defensa indirecta de esos intereses colectivos o legítimos trascienda a la esfera jurídica subjetiva o individual de los quejosos no puede implicar un obstáculo para otorgar la protección constitucional solicitada porque tales intereses no pueden segmentarse y, además, ello contravendría el principio de interpretación más favorable a la persona⁴⁵

⁴⁵ Sirve de apoyo el siguiente criterio:

SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA. Conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de los intereses legítimos y colectivos, que son aquellos que atañen a “un grupo, categoría o clase en conjunto”. En cualquier caso, tanto el interés colectivo como el legítimo, comparten como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, no pueden segmentarse. De ahí que, si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibles suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias. En ese sentido, el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional. Tesis aislada 2a. LXXXIV/2018 (10a.) (registro 2017955)



En adición, a partir de la reforma de junio de dos mil once el legislador amplió el margen de protección del juicio de amparo a fin de generar un escenario para proteger de mejor manera los derechos fundamentales que tienen dimensiones colectivas o difusas; y, por ende, desde entonces el principio de relatividad ha tenido que ser reinterpretado para que no se convierta en un impedimento procesal para conceder la protección constitucional. De modo que resulta admisible que mediante la concesión del amparo a los quejosos en este asunto se generen consecuencias que trasciendan su esfera jurídica en beneficio de otras personas que no fueron parte⁴⁶.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos. Tesis aislada 1a. CLXXIV/2015 (10a.) (registro 2009192)

⁴⁶ Sirven de apoyo el siguiente criterio:

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional. Tesis aislada 1a. XXI/2018 (10a.) (registro 2016425)

Asimismo, es ilustrativo respecto de la modulación del principio de relatividad de las sentencias de amparo en casos de interés colectivo o difuso el siguiente criterio:

RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. La especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo, entre ellos, la determinación de sus efectos. Uno de los principales problemas que enfrenta el juicio de amparo en materia ambiental es la tensión que naturalmente se genera entre el otorgamiento de la protección constitucional en esa materia y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente dicha concesión trasciende a la figura del quejoso y beneficia a otras personas aun cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional. En este sentido es necesario reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Tanto este derecho humano como el principio de relatividad de las sentencias, están expresamente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente. Tesis aislada 1a. CCXCIV/2018 (10a.) (registro 2018800)



- ❖ En segundo lugar, debido a que el contenido de los códigos de ética no formó parte de la litis y por ello no fue necesario emplazar a los concesionarios que los emitieron como terceros interesados en el trámite de este juicio, la inaplicabilidad de los artículos no podrá significar a favor de los quejosos la invalidación de éstos; máxime que no fue necesario analizar el contenido de cada uno y, por ende, no se tiene certeza de que ciertamente hayan disminuido los derechos de las audiencias y los mecanismos para su protección, como tampoco de que no hayan mejorado la protección de alguno de ellos.

De ahí que invalidar esos códigos únicamente bajo la premisa —no comprobada— de que son más restrictivos que los lineamientos expedidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en relación con los derechos de las audiencias conllevaría la posibilidad intrínseca de dotar a esta sentencia de efectos regresivos por lo que hace a cualquier mejora regulatoria que hubieran implementado los concesionarios en relación con la ampliación del margen de protección de tales derechos; y, en esa medida, configura un riesgo inaceptable para este juzgador en términos del principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.

Sin embargo, una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones determine el inicio de la vigencia de los lineamientos generales referidos, o bien, de los lineamientos que tenga a bien emitir, los concesionarios se encontrarán obligados a someter sus códigos de ética a la convalidación o revisión de dicho órgano constitucional en términos de lo dispuesto en el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones cuya vigencia se restablecerá como uno de los efectos de la presente sentencia intrínseco a la anulación por parte del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de la expedición y promulgación del decreto por el que emitieron los artículos reclamados en este asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Se sobresee en el juicio promovido contra el refrendo de los artículos 256, segundo y tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, por las razones expuestas en el considerando cuarto de esta sentencia.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege a los quejosos contra la expedición y promulgación de los artículos 256, párrafo segundo y tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de ese ordenamiento (publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación), por las



razones y para los efectos desarrollados en los considerandos séptimo y octavo de esta sentencia.

Notifíquese a las partes de la siguiente forma:

Parte	Notificación
Quejosa	Personalmente
Autoridad responsable	Oficio
Tercero interesado	No existe
Ministerio Público Federal	Lista

Lo proveyó y firma **Jonathan Bass Herrera**, Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien actúa asistido de **Héctor Jesús Reyna Pérez Güemes**, secretario que autoriza y da fe el siete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que lo permitieron las labores del juzgado. **Doy fe.**

Juez de Distrito

Secretario

S.I.S.E	Actuaría	Agenda

En la misma fecha, se giraron los oficios 43540, 43541, 43542, 43543 y 43544, a fin de notificar a las partes el acuerdo que antecede. **Conste.**

En la Ciudad de México, siendo las **nueve horas** del día _____, el Actuario del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, publicó en la lista que se fija en los estrados de este juzgado federal, así como en el portal de internet del Poder Judicial de la Federación, la resolución o acuerdo que antecede, con lo cual quedan notificadas de ello las partes en este juicio de garantías, hecha excepción de las que deban notificar personalmente o por oficio, se asienta la razón, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24 y 29 de la Ley de Amparo. **Doy fe.**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ACTUACIÓN PÚBLICA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

PJF



El ocho de agosto de dos mil diecinueve, el licenciado Héctor Jesús Reyna Pérez Güemes, Secretario de Juzgado, con adscripción en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública