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 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	
Artículo 256.... 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. 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.	**Segundo.-** Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto

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.

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 cuestionamiento[30].

---

[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

3247855437700

- ¿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 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 fundamento[31].

---

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)

[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 VIOLACION. 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 aquellas, 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 aquellos 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 deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido que 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

En adición es indispensable aclarar que, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 256 de la Ley Federal de 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 continuación[32].

---

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)

[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)

278855701

Concepto	Tema	Argumentos
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 defensores[33].

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EXAMEN GLOBAL DE LOS. ES UNA FACULTAD POTESTATIVA DE LOS TRIBUNALES DE AMPARO Y NO UNA OBLIGACIÓN, DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 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)

[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

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 instituto[34].

---

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)

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

248856540

Sin embargo, como se observa de lo establecido en el artículo 6, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal[35], 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 sustancial[36].

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)

[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)

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 117/2014, 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.

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 emitirlas 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 precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice 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)

3278859570

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

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 578/2015, 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 expresión[37].

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

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 liberta 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 constitucional[39], 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.

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 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. CXXIII/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)

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, necesidad y proporcionalidad. De ahí que, por sí misma, permite concluir que se está ante una intervención legislativa inconstitucional[40].

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.

---

[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 dilimir 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)

3748856 540

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

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 aquéllos[41].

---

[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

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 beneficio[42].

---

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 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 dilucide 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)

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

Octavo. Efectos. En términos de lo establecido en los artículos 74 y 78 de la Ley de Amparo[43], 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 Federal de Telecomunicaciones que fueron derogados por el segundo transitorio reclamado.

---

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 relación lógica, exposición que resultaría 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 provean 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.

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 juicio[44].

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.-**
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. 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.	Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto

[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)

3248856370

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 persona[45]

---

[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 inadmisible 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)

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

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 parte[46].

---

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 esta 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 la 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 este 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.