



ACTOR: CÁMARA DE SENADORES
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL
INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES.

ASUNTO: SE PROMUEVE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

*"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

C. LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
MINISTRO PRESIDENTE
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
PRESENTE.

SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES, Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acredito con copia certificada del Acta de la Junta Previa de la H. Cámara de Senadores, celebrada el 31 de agosto de 2016, misma que se agrega al presente como *anexo uno*; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones, citaciones y documentos, en Calle de Madrid, número 62, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030, Ciudad de México; autorizando, con fundamento en los artículos 4º, último párrafo y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como delegados de la Cámara de Senadores

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

del Congreso de la Unión a los CC. Licenciados Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro, Verónica Silvia Muñoz Núñez, Nidia Valdez Sánchez y Josué Alan Fernández Lee, para que conjunta o separadamente, realicen todo tipo de promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas o formulen alegatos, promuevan los incidentes y recursos que conforme a derecho procedan; respetuosamente comparezco y expongo:

Por medio del presente escrito, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21, fracción II y 22, fracción II de la Ley Reglamentaria, de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Reglamentaria) y demás aplicables, comparezco en tiempo y forma ante este alto Tribunal, a promover demanda de Controversia Constitucional, en contra de las autoridades y actos que precisados en el capítulo respectivo.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se manifiesta:

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR.

La Cámara de Senadores de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con domicilio en su respectivo recinto oficial ubicado en Calle de Madrid

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

número 62, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030, Ciudad de México.

II. NOMBRE Y DOMICILIO DEL DEMANDADO.

El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, con domicilio ubicado en Insurgentes Sur #1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C.P. 03720, Ciudad de México.

III. TERCEROS INTERESADOS.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con domicilio ubicado en Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión #66, Col. El Parque, México D.F., C.P. 15960.

IV. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN EL QUE FUE PUBLICADO.

En general, el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", publicado el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, así como en específico los artículos 13, fracción I, 15 y 46, fracción VII.

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Los artículos 6o., 7º, 28, 73, en su fracción XVII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos Tercero, Cuarto y Décimo Primero Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7º, 27, 28, 73, 78, 94 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

VI. HECHOS QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.

1. El once de junio de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, mediante el cual se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones y se establecieron nuevos principios, derechos y lineamientos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

2.-, Posteriormente, el 14 de julio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión".

3. Mediante acuerdo P/IFT/100715/225, de 10 de julio de 2015, el Pleno

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobó someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias, por un periodo de 20 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de su publicación.

4. Como consecuencia de lo anterior, el de 21 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", aprobado en su XLII Sesión Ordinaria celebrada el 29 de noviembre de 2016, en lo general por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar; Ernesto Estrada González; Adriana Sofía Labardini Inzunza; María Elena Estavillo Flores; Mario Germán Fromow Rangel; Adolfo Cuevas Teja, quien manifiesta voto particular por escrito; y Javier Juárez Mojica.

VII. PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Previo a exponer los argumentos que evidencian la invalidez de los preceptos impugnados, es dable establecer los fundamentos y argumentos que sostienen la procedencia de la presente demanda de controversia constitucional.

a. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE ESTE ÓRGANO LEGISLATIVO

El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la legitimación activa que tiene la Cámara de

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Senadores, para promover la controversia constitucional que se suscite entre un órgano constitucional autónomo, como lo es el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Congreso de la Unión, entendiéndose como tal, cualquiera de las cámaras que lo integran.

El citado artículo 105, fracción I, inciso l) y segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Del anterior artículo se desprende la facultad con que cuenta esta H. Cámara de Senadores para promover la presente controversia constitucional; en ese sentido esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido diversos criterios jurisprudenciales y tesis aisladas, en los establece que el H. Congreso de la Unión está integrado por dos cámaras, esto es la Cámara de Diputados y Senadores, por lo que ambas se encuentran facultadas en lo individual para promover controversias constitucionales, aunado a que el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es limitativo, sino por el contrario debe ser interpretado de manera integral y en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes.

Se corrobora lo anterior, con los siguientes criterios jurisprudenciales, los cuales señalan:

Época: Décima Época

Registro: 2010667

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 41/2015 (10a.)

Página: 31

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA. Debe reconocerse la legitimación activa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión cuando acuda sin la otra a promover la acción de controversia constitucional contra una norma o acto de un órgano constitucional autónomo, pues aunque el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiera de manera genérica al "Congreso de la Unión" como titular de la acción, a diferencia de otras fracciones del propio artículo que especifican que podrá acudir cualquiera de las Cámaras, su significado no se agota con su literalidad, ya que, como sucede con la generalidad de las normas constitucionales, debe acudir a una interpretación funcional y teleológica, que tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal, finalidad que se comprometería si se sostuviera que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, tienen vedado acudir a defender las facultades legislativas frente a ciertos actos o normas de un diverso órgano primario del Estado Mexicano. En ese sentido, la interpretación funcional que debe adoptarse de la expresión "Congreso de la Unión"

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

obliga a entender a ese órgano a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral que posiciona tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores como entes representativos que, para todos los efectos, deben considerarse colegisladoras, con la aptitud suficiente de defender en lo individual las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión, frente al resto de los órganos primarios del Estado, máxime que el artículo 50 de la Constitución Federal apoya esta interpretación funcional, al prever que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de donde se sigue que el sistema bicameral inserto en nuestro modelo constitucional, exige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer igual representación a cualquiera de las Cámaras para acudir a defender las facultades conferidas en la Carta Fundamental al Congreso de la Unión; por tanto, se concluye que el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera funcional con ese sistema básico de organización de la representación democrática, por lo que al disponer que a la controversia constitucional puede acudir el Congreso de la Unión, debe entenderse que puede hacerlo a través de cualquiera de sus Cámaras, en términos del artículo 50 señalado.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por diez votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 41/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Novena Época

Registro: 170808

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 21/2007

Página: 1101

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Ahora bien, en lo que respecta a la legitimación en el proceso, ésta se regula en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que permite que las partes puedan ser

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

formalmente representadas en el procedimiento, al establecer lo siguiente:

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que se encuentren facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen.

Así bien, con fundamento en el artículo 67, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la representación legal de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión recae en el Presidente de la Mesa Directiva de este Órgano Legislativo.

Por lo anterior, es patente que este Órgano Legislativo cuenta con legitimación, tanto en la causa como en el proceso, para promover el presente medio de control constitucional en defensa de las atribuciones del Congreso de la Unión, corrobora lo anterior la siguiente tesis aislada, que señala:

Época: Novena Época

Registro: 188641

Instancia: Segunda Sala

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XIV, Octubre de 2001

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. CLXXXVI/2001

Página: 819

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria.

Recurso de reclamación 113/2001-PL, deducido de la controversia constitucional 5/2001. Director General de Asuntos Jurídicos y apoderado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. (Actor: Distrito Federal, por conducto del jefe de Gobierno). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

Nota: La ejecutoria relativa al recurso de reclamación 113/2001-PL, deducido de la controversia constitucional 5/2001, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 927.

b. OPORTUNIDAD

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 2º, 3º, 6o., y 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, la presente demanda es presentada oportunamente.

Para determinar el plazo para la presentación de la demanda debe estarse al artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I...

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y...”.

De lo anterior se sigue que el plazo para la presentación de la demanda en este caso es de 30 días, plazo que se debe computar de acuerdo con la siguiente regla:

1. En el caso de normas generales, a partir del día siguiente:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

- a) A la fecha de su publicación.
- b) En que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa se controvierte una norma general que consiste en el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016, por lo que el plazo de 30 días se empieza a contar a partir del día siguiente a la fecha de publicación, esto es, a partir del 2 de enero de 2017, fecha en que esa H. Suprema Corte de Justicia reanudó sus funciones, y el día de su vencimiento es el 13 de febrero de 2017.

Cabé señalar que para el cómputo del plazo de los 30 días señalado en el párrafo anterior se deben descontar los días del 22 al 30 de diciembre de 2016, conforme a lo dispuesto por los artículos 3 fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por encontrarse en periodo de receso esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los días 31 de diciembre de 2016, 1º, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero de 2017, 4, 5 y 11 del mes de febrero de 2017, porque son días inhábiles de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el 6 de febrero de 2017, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.

Por consiguiente, la promoción de la presente demanda de controversia constitucional resulta plenamente oportuna, al presentarse antes de la fecha

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

arriba señalada.

Así las cosas, habiéndose sentado las bases que acreditan la procedencia de la presente controversia constitucional, resulta pertinente exponer los siguientes:

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

CUESTIÓN PREVIA.-

Resulta pertinente, mantener en consideración que la presente controversia se promueve en contra de actos que tienen efectos de carácter general emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, un órgano constitucional autónomo, en atención a lo dispuesto en los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, respecto de lo cual esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que no resulta procedente un análisis ni valoración a la luz de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe la organización del Estado.

En efecto, en el marco tradicional de la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, las reformas constitucionales han insertado diversos participantes que, sin romper con la distribución constitucional de funciones o competencias, buscan hacer más eficaz el desarrollo de determinadas actividades individualmente identificadas, siendo en este punto donde cobra relevancia la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

jurídico mexicano.

Como ya resulta explorado, la actuación de un órgano constitucional autónomo no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado, pues son órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado de Derecho.

Para Jaime Cárdenas García, los órganos constitucionales autónomos "son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución y no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado".[1]

También pueden ser "los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional".[2]

En el caso específico de la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, en el artículo 28 se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica y funcionamiento orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, no es extraño para la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a lo resuelto por la Controversia constitucional 117/2014, promovida por el H. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores en contra del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por la emisión del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de números geográficos y no geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce, en la cual se estableció sucintamente que para determinar si los actos o normas expedidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones extralimitaron sus facultades regulatorias invadiendo el ámbito legislativo es necesario determinar si el Instituto Federal de Telecomunicaciones actuó dentro del ámbito material habilitado en su favor, por el artículo 28 constitucional, para emitir regulación

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

para cumplir con los objetivos materiales asignados en su carácter de órgano constitucional autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, lo cual se constataría cuando se demuestre una contradicción entre la política pública adoptada por el legislador, en una ley emitida con fundamento en la norma constitucional, y la regulación del Instituto Federal Electoral.

De conformidad con lo resuelto por la H. Suprema Corte de Justicia de Nación, el principio de no contradicción al que se debe ajustar el Instituto Federal de Telecomunicaciones al emitir regulación, con fundamento en el artículo 28 constitucional, responde a la decisión del Constituyente de establecer un esquema de división de trabajo de producción normativa entre el legislador y el órgano constitucional autónomo, uno para legislar y el otro para regular, por lo que ambos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera concurrente.

A efecto de una óptima exposición respecto de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conviene transcribir las tesis jurisprudenciales que se originaron respecto al estudio realizado en la sentencia dictada con motivo de la citada controversia constitucional 117/2014, mismas que establecen lo que es del tenor literal siguiente:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 47/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época. Registro: 2010882. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 47/2015 (10a.). Página: 444.44/2015 (10a.).Página: 36

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS.

Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL.

clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior,

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 44/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época. Registro: 2010670. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES.

Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en su artículo 28, entre ellos, la creación y regulación del IFT como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, de la cual deriva que no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación. Ahora bien, una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

propia Ley Suprema y en los términos que fijen las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 43/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Época: Décima Época. Registro: 2010671. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2015 (10a.).Página: 37.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY. Para determinar si el IFT actuó dentro del ámbito material habilitado en su favor por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al emitir normas administrativas de carácter general, se debe analizar si éstas se insertan en un ámbito eminentemente regulatorio, que no implique una invasión al ámbito de competencias legislativas asignadas al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XVII, constitucional, toda vez que el citado artículo 28 precisa que el objeto del IFT deberá realizarse conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijan las leyes, lo cual se constataría cuando se demuestre una contradicción entre la política pública adoptada por el legislador en una ley y la regulación de aquél. Ahora, el principio de no contradicción es el único criterio de resolución de antinomias entre ambas fuentes, porque el Constituyente decidió fijar un esquema de división de trabajo de producción normativa entre el legislador y el órgano constitucional autónomo -uno para legislar y el otro para regular-, que no incluye un criterio material para distinguir con nitidez un espacio apartado y diferenciado reservado a cada uno de ellos, sino que se dispone de un espacio material común -denominado como sectores de telecomunicaciones y radiodifusión- a los que ambos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

concurrente. En consecuencia, para determinar la validez de dicha regulación debe acudirse a la ley de la materia y determinar si el legislador abordó directamente la cuestión a debate y aportó una solución: si la respuesta es positiva, debe hacerse explícita la solución apoyada por el legislador y confrontarla con la disposición de carácter general del órgano regulador y sólo en caso de resultar contradictorias, debe declararse su invalidez, en el entendido de que el regulador no es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Legislativo, sino un órgano con competencias propias apto para configurar el ordenamiento jurídico con regulación propia; sin embargo, toda vez que debe ajustarse a los términos que establezcan las leyes, es claro que no puede contradecir la legislación. Por otra parte, si la respuesta es negativa, esto es, que la ley de la materia no otorgue una respuesta normativa sobre el punto en cuestión, debe reconocerse la validez de la disposición de carácter general impugnada, siempre y cuando sea una opción normativa inserta en el ámbito regulatorio asignado a su esfera de competencias en su carácter de órgano constitucional autónomo, siendo innecesario, por tanto, que a la regulación impugnada le sea precedida una ley, sin que lo anterior implique que el regulador esté habilitado para emitir la regulación que desee con cualquier contenido, libre de escrutinio constitucional, pues el artículo 28, párrafo décimo quinto, constitucional prevé claramente que su mandato, como órgano constitucional autónomo, "tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones". En consecuencia, la regulación del IFT debe proveer a la realización de dicho fin constitucional de una manera no arbitraria ni caprichosa, lo que deberá analizarse caso por caso, e igualmente, debe reconocerse que si el legislador discrepa con los juicios técnicos del IFT puede superarlos mediante la emisión de una nueva ley. Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebollo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 49/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época. Registro: 2010673. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 49/2015 (10a.). Página: 40

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

De los criterios jurisprudenciales antes referidos se puede concluir que:

a) Las normas emitidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no están sujetas a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.

b) El Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene asignadas, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las funciones de la producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación.

c) Las normas regulatorias expedidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, lo que se prevé en los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

d) Asimismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones está sujeto al principio de no contradicción de lo establecido en las leyes, toda vez que el artículo 28 constitucional establece que su objeto lo debe realizar "conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes".

e) El ejercicio a seguir a efecto de determinar si el Instituto Federal de Telecomunicaciones operó dentro del ámbito material habilitado en su favor al emitir normas administrativas de carácter general y determinar si invadió el ámbito de competencia del H. Congreso de la Unión, se debe analizar si las normas generales regulatorias expedidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones contravienen o no, la política pública fijada por el Poder Constitucional que represento mediante la expedición de una Ley y la regulación de aquél.

f) En efecto, para determinar la validez de la regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones debe acudirse a la Ley de la materia y determinar si el legislador abordó directamente la cuestión a debate y aportó una solución normativa a la misma. Si la respuesta es positiva, debe hacerse explícita la solución apoyada por el legislador y confrontarla con la o las disposiciones de carácter general del Instituto Federal de Telecomunicaciones y sólo en caso de resultar contradictorias, debe declararse la invalidez de la disposición impugnada.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En conclusión, de la debida interpretación de la citada fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, se advierte que el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con la facultad exclusiva para emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, atendiendo al contenido de las leyes emanadas del H. Congreso de la Unión, esto es, disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley; sin contrariarla, sino que respeten su letra y espíritu.

En este sentido, las disposiciones generales que puede emitir el Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos de lo dispuesto por el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV de la Carta Magna pueden ser definidas como el conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Instituto Federal de Telecomunicaciones en uso de una facultad propia, siempre y cuando no sean contrarias a lo dispuesto por el Constituyente ni por la legislación emitida por el H. Congreso de la Unión, ya que ello constituiría una invasión de facultades otorgadas al Poder Legislativo.

Al respecto, es ilustrativo para el presente caso lo resuelto por ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con el ámbito de atribuciones en la regulación de los derechos humanos dentro de nuestro sistema jurídico:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

"Este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015¹, reafirmó el reconocimiento que subsiste respecto a los diversos órdenes jurídicos en el sistema legal mexicano², señalando que cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes³.

En particular, se señaló que en el orden jurídico Estatal, la materia sustantiva sobre la cual las autoridades locales tienen autonomía funcional "se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124", de lo que se sigue que si bien el régimen regulador de la unión de los Estados federales reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, lo cierto es que resulta menester que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De esta manera, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo

¹ La Acción de Inconstitucionalidad 75/2015 fue resuelta por el Tribunal Pleno el catorce de junio de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

Por mayoría de ocho votos, con el voto en contra del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, se declaró la invalidez del artículo 52, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco por falta de competencia del Congreso local, para establecer un parámetro de regularidad constitucional con base en lo establecido en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² En dicho precedente, se cita en lo conducente, lo resuelto por el Tribunal Pleno en las Controversias Constitucionales 31/97 y 14/2001.

³ Lo anterior, de acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia P.J.J. 95/99 de rubro y texto siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.

Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes".

Registro 193262. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 709

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal.

Así, una interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia. Adicionalmente, se reconoció en dicho precedente, que el orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y en su parte dogmática, los derechos humanos en favor de los gobernados que deben ser respetados, sin distinción, por las autoridades de estos órdenes de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional.

En esta tesitura, el orden jurídico constitucional además de establecer las reglas funcionales de las autoridades de los demás órdenes normativos, tiende a preservar la regularidad en dicho ejercicio, mandando que se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal⁴.

⁴ Lo anterior, de acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J.97/99 de rubro y texto siguiente:
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.
El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1º constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.
Registro 193260. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página 709.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, este Tribunal Pleno ha sostenido que los órdenes jurídicos locales emanan del orden jurídico constitucional, del cual deriva que el contenido y sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, no deben afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema⁵.

Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sin embargo, esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema de la cual dimana, pudiendo solo restringirse en los casos y

⁵ Estas consideraciones fueron adoptadas en la Contradicción de Tesis 350/2009, resuelta el seis de mayo de dos mil diez por mayoría de diez votos de los integrantes de este Tribunal Pleno, con el voto en contra del Ministro Valls Hernández.

En dicho asunto se estableció lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta que el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional, de lo cual deriva que el contenido y el sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuenta con un espacio de movilidad para la deliberación, no debe afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema" (foja 38).

Si bien en dicho precedente se hacía mención del término garantías individuales se estima que las consideraciones no se contraponen con el concepto de derechos humanos adoptado por el texto constitucional a partir de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal⁶.

Además, dadas las características normativas de los derechos fundamentales, se estima que su contenido no puede encuadrarse a una regla específica como la que se pretende introducir con una definición, pues estos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización y no así por reglas concretas que limitan el margen de aplicación de una norma a supuestos determinados, constituyendo nuevas maneras en que un ordenamiento así como las autoridades que se encarguen de velar por su promoción, respeto, protección y garantía, tengan que evaluar para su ejercicio.

En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico."

Aplicando por analogía el criterio anteriormente transcrito, se tiene que si las legislaturas locales no cuentan con atribuciones para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, de igual

⁶ Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

manera un organismo constitucionalmente autónomo, como lo es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, carece de atribuciones en la materia.

En esta tesitura, conforme a lo preceptuado por los artículos constitucionales antes señalados, y lo establecido por los principios a que se ha hecho alusión anteriormente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a través de los Lineamientos Generales sobre los derechos de las Audiencias, invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo que represento, ya que en los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", publicado el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, en específico lo dispuesto por los artículos 13, fracción I, 15 y 46, fracción VII, contrarían el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en atención a que indebidamente pretende regular, sin facultad constitucional y legal alguna, el **contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 6o., y 7º constitucionales, lo cual es competencia del Congreso de la Unión, tal como se advierte en los siguientes conceptos de invalidez:**

PRIMERO.- Son inconstitucionales los Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias publicados el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, al invadir la esfera de competencias del Congreso de la Unión, para normar los derechos de las audiencias.

El numeral 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que será la ley la que establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En ese sentido, el Congreso de la Unión, en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución General, emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, estableciendo en su artículo 1 lo siguiente:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tratándose de lo relativo a los derechos de las audiencias, se dispuso en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión lo siguiente:

Capítulo IV De los Derechos de las Audiencias

Sección I De los Derechos

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

- I. Recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social y cultural y lingüístico de la Nación;
- II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;
- III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta;
- IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa;
- V. Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a la misma y se incluyan avisos parentales;
- VI. Ejercer el derecho de réplica, en términos de la ley reglamentaria;
- VII. Que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluidos los espacios publicitarios;
- VIII. En la prestación de los servicios de radiodifusión estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

IX. El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación, y

X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.

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.

Tomando en cuenta lo antes expuesto, se puede concluir válidamente que el Congreso de la Unión tiene con atribuciones para determinar en ley lo concerniente a los derechos de los usuarios y las audiencias, con el objeto de contribuir al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., y 7°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución General y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Asimismo, el citado numeral, en su fracción IV, señala que el Instituto de referencia podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

En esta temática, el Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió, sin sustento constitucional y legal alguno, los Lineamientos que en esta vía se impugnan, señalando en su numeral 1 que son de orden público y tienen como objeto regular, en el marco de competencia del Instituto, la defensa de las Audiencias del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, así como 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.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Por su parte, el artículo 3 señala que el Instituto en la interpretación y ejecución de los Lineamientos analizará los alcances de los derechos de las Audiencias, su afectación, resarcimiento y sanción, en aquellos contenidos que los contravengan, invocando y preservando los principios establecidos en los artículos 1º, 3º, 4o., 6o. y 7º. de la Constitución y podrá en todo momento solicitar la opinión de organismos o entidades especializadas a efecto de mejor proveer durante el ejercicio de sus atribuciones.

Es de señalar que los Lineamientos que se impugnan están divididos en VII Capítulos y Secciones, a saber:

Capítulos	Secciones
Capítulo I Disposiciones Generales	
Capítulo II Derechos de las Audiencias	Sección I Principios Rectores de los Derechos de las Audiencias Sección II De los Derechos Sección III Grupos específicos Sección IV Acciones para implementar mecanismos de la protección de los derechos de las Audiencias
Capítulo III Defensoría de Audiencia	Sección I Observancia y defensa de los Derechos de las Audiencias Sección II

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

	Defensores de las Audiencias del Servicio de Radiodifusión Sección III Procedimiento para la Defensoría de las Audiencias del Servicio de Radiodifusión Sección IV Procedimiento para la Defensoría de las Audiencias del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos
Capítulo IV Códigos de Ética	Sección I Contenido de los Códigos de Ética Sección II Inscripción de Códigos de Ética
Capítulo V Alfabetización Mediática	
Capítulo VI Suspensión Precautoria De Transmisiones	Sección I Comité Sección II Procedimiento
Capítulo VII Supervisión y Sanciones	

En las relatadas condiciones, resulta claro que el Instituto Federal de Telecomunicaciones se extralimitó del ejercicio de sus atribuciones, pues no existe disposición alguna que los faculte para regular, tal como lo hizo, el derecho de las audiencias.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En efecto, como lo podrá observar ese Alto Tribunal, el Instituto lejos de ejercer su atribución de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, reguló indebidamente el derecho de las audiencias, en contraposición de lo previsto en el numeral 6 constitucional y en consecuencia, en contra de las atribuciones del Congreso de la Unión.

Lo anterior es así, puesto que, tal como se expuso con antelación, el citado artículo 6o., de la Carta Magna, señala expresamente **que será la ley la que establecerá los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección** (lo cual se materializó en el Capítulo IV de la ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión) y por ello, no puede regularse por el Instituto en los lineamientos que se combate, en donde se regularon los derechos de las audiencias, los principios rectores de los derechos de las audiencias, así como las acciones para implementar mecanismos de la protección de los derechos de las audiencias.

Por tanto, el hecho de que un órgano constitucional autónomo, como lo es el Instituto Federal de Telecomunicaciones desatienda los términos establecidos en una Ley Federal, produce una violación a la competencia del Congreso de la Unión para normar el derecho de las audiencias, pues resulta claro que no se le facultó para regular el tema que nos ocupa, debiendo ese Alto Tribunal declarar la invalidez total de los Lineamientos que se combaten.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. El actuar indebido del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al emitir los artículos 2, fracciones XXVII y XXXVII, 3, fracción X, con relación a los artículos 71 y 72 de los Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias publicados el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, vulnera los artículos 1º, 6º., y 7º de la Constitución y los principios *pro persona* y de *interdependencia, indivisibilidad* y de *progresividad* de los derechos humanos.

En efecto, los Lineamientos Generales publicados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones ahora controvertidos, van más allá de los preceptos y principios constitucionales ya citados, pues al momento de definir los vocablos de *veracidad* y de *oportunidad* imponen a concesionarios, periodistas y comunicadores en general, un canon y requisito previo inadmisibles en cualquier sistema de libertades que ampara esencialmente las de expresión y difusión de las ideas.

En efecto, los cánones de veracidad y de oportunidad a partir de las definiciones de ambos conceptos contenidas en las fracciones XXVII y XXXVII del artículo 2 de los Lineamientos constituyen bajo cualquier interpretación censura previa como se demostrará.

El artículo cuestionado señala:

Artículo 2.- Para efecto de los Lineamientos deberá estarse a las siguientes definiciones:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

(...)

XXVII. Oportunidad.- Recepción de información a tiempo y de forma conveniente para las Audiencias;

(...)

XXXVII. Veracidad.- Exigencia de que la información difundida sobre hechos se encuentre respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación de su asiento en la realidad.

En efecto, tales definiciones de *oportunidad* y de *veracidad* van más allá de lo que la Constitución previene en las fracciones III y V del Apartado B del artículo 6o., y desde luego de los principios de libertad de expresión y de difusión de las ideas contenidos en los propios artículos 6o., y 7º de la Carta Magna.

Artículo 6o.

(...)

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

(...)

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o.

(...)

V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, **así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.**

(Énfasis añadido)

Pero a su vez, los propios artículos 6o., primer párrafo y 7º, párrafo segundo señalan:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

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.

Artículo 7º. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

La interpretación de los artículos 6o., y 7º constitucionales es clara y reconoce derechos fundamentales que pueden ser limitados por derechos instrumentales o adjetivos.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Dentro del Capítulo justificativo de los Lineamientos denominado *Competencia*, el Instituto señala que la *veracidad* es “una característica contenida en la definición de radiodifusión que la Constitución establece en el artículo 6o., apartado B, inciso (*sic*) III, así como en razón de que la Ley, en su artículo 256, establece dicha característica también respecto del servicio de radiodifusión”.

La *veracidad* para el Instituto es una característica del servicio de radiodifusión según lo señalado en el ya citado artículo constitucional, redacción que es retomada casi textualmente en el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

De ahí, continúa el razonamiento equivocado del Instituto, estas *características* del servicio de radiodifusión deben ser definidas a partir de “un ejercicio de construcción regulatoria” y las impone -más allá de lo que señala la Ley en su propio artículo 256 como *derechos de las audiencias* (situación que más adelante también se controvertirá)- en franca contradicción a los derechos de libre expresión y difusión de las ideas contenidos en los artículos 6o., y 7º y en evidente violación de los principios *pro persona* y de *progresividad* establecidos en el artículo 1º de la Constitución.

La falsedad y por ende la violación constitucional en la que incurre el Instituto con los Lineamientos salta a la vista: pretende equiparar la característica (*veracidad*) de un servicio público (radiodifusión) con derechos fundamentales (libertad de expresión y de difusión) reconocidos por la Constitución y los

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

tratados internacionales de los que México es parte,

Aún más, la inconstitucional pretensión de los Lineamientos implica supeditar las libertades de expresión y de difusión de las ideas a un concepto de veracidad cuyo alcance es el de ser una característica de un servicio público. Bajo ninguna interpretación puede justificarse tal aberración.

Ningún derecho, mucho menos tratándose de derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, puede supeditarse o condicionarse por la característica de la prestación de un servicio, aún éste sea un servicio público como lo es la radiodifusión. La característica en todo caso tiene un fin instrumental mientras los derechos humanos tienen un fin en sí mismos para proteger a la persona y sus libertades frente al Estado y frente a terceros.

La inconstitucional pretensión del Instituto y de sus Lineamientos constituyen una previa censura a la luz del según párrafo del artículo 7º constitucional, pues al momento de equiparar la característica de la *veracidad* con la libertad de expresión y de difusión limita previamente a la emisión de cualquier comentario, opinión o información a la definición de la fracción XXXVII, a saber a la *"Exigencia de que la información difundida sobre hechos se encuentre respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación de su asiento en la realidad."*

Esto es así porque al momento de equiparar la característica de un servicio público y definir esa característica, se supedita (censura) previamente

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

cualquier información, opinión o comentario a este peligroso canon de veracidad. Los Principios sobre Libertad de Expresión y todas las interpretaciones y recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dan cuenta de ello.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptados por la Comisión en su 108º periodo de sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre del año 2000 señalan expresamente lo siguiente:

7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

La Declaración de Principios no deja lugar a dudas. La *veracidad* y la *oportunidad* son condicionamientos previos que son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión. En el caso que nos ocupa, los extremos se colman por completo:

1. Tenemos un condicionamiento previo: la definición de veracidad y de oportunidad, materializado en su establecimiento como una exigencia va más allá de lo señalado por la Constitución y la Ley.
2. Por parte del Estado: a través de los Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias publicados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En efecto. La Declaración de Principios de la CIDH eleva a nivel principal una prohibición lógica en cualquier régimen de libertades, en este caso relacionada con el establecimiento de estándares previos que sujetan o validan la emisión de una expresión, opinión, idea o información.

Esto es así, porque el propio artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 señala sobre la libertad de expresión:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

(...)

La concordancia del párrafo 2 del artículo 13 de la Convención con los artículos 6o., primero párrafo y 7º segundo párrafo de nuestra Constitución es total. De ahí que la interpretación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dado a través de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión es absolutamente coincidente con nuestro régimen constitucional, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden aceptarse los estándares de veracidad y de oportunidad adoptados por los Lineamientos pues limitan previa e indebidamente cualquier tipo expresión y su difusión.

De hecho, la propia Relatoría sobre Libertad de Expresión que año con año adopta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda expresamente a los Estados parte a eliminar cualquier disposición que implique o pueda implicar una censura previa.

En sus páginas 390 y 393 el Informe de la Relatoría Especial para la

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Libertad de Expresión publicado el 31 de diciembre de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció las siguientes recomendaciones a los Estado parte:

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Al igual que en anteriores oportunidades, la Relatoría Especial culmina su Informe anual con un capítulo de conclusiones y recomendaciones. El objetivo de esta práctica es entablar un diálogo fluido con los Estados miembros que permita convertir a las Américas en un ejemplo en materia de respeto, garantía y promoción del derecho a la libertad de expresión.

(...)

E. Censura previa

12. La Relatoría Especial tomó conocimiento de algunas decisiones judiciales y medidas gubernamentales que suspendieron o prohibieron el ejercicio de periodismo, el funcionamiento de medios de comunicación o la circulación de información de interés público este año. Los Estados miembros deben tomar en cuenta que el artículo 13.2 de la Convención Americana señala explícitamente que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa.

13. En este sentido, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

a. Eliminar cualquier norma que habilite la censura previa por parte de cualquier órgano estatal, y también cualquier condicionamiento previo que pueda implicar censura a la libertad de expresión, tales como las

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

exigencias previas de veracidad, oportunidad e imparcialidad en la información.[1]

Así, en el caso que nos ocupa estamos frente a una norma (Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias) que habilita la censura previa a cualquier órgano estatal (el Instituto Federal de Telecomunicaciones) a través de la exigencia previa de estándares de veracidad y de oportunidad.

De hecho, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la CIDH ha reconocido en efecto la existencia de una doble dimensión de la libertad de expresión, consistente en el derecho de las personas a manifestar ideas, opiniones e información y en el derecho de la sociedad a procurar o recibir esas ideas o informaciones pero que a partir de tal pretensión "no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor"[2] (en este caso del Instituto).

Esto es así debido a que como ha quedado demostrado cualquier estándar o canon de veracidad suponen una autolimitación o autocensura por parte del comunicador o periodista o del medio (concesionario) que la difunde, constituyendo una censura previa directa que no puede admitirse bajo ninguna circunstancia a la luz de los multicitados artículos 6o., primer párrafo y 7º segundo párrafo con relación al artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que claramente establecen que cualquier responsabilidad sólo puede ser ulterior a la emisión de la opinión, idea o información.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Tan es así, que nuestro propio régimen constitucional y legal reconoce que existen diversos medios todos posteriores para dilucidar si una expresión ha sobrepasado los límites del primer párrafo del artículo 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, medios que, entre otros, abarcan el derecho de réplica o la reparación del daño en el ámbito civil.

Justamente estas acciones son ulteriores y son dilucidadas por autoridades jurisdiccionales con posterioridad a la emisión o manifestación de una información a partir de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o., párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica o, en su caso, del Código Civil. En esos procesos es donde cualquier persona puede hacer valer y, en su momento, demostrar, que una información es falsa o inexacta y por tanto le ha agraviado.

De ahí que las normas ahora impugnadas sean abiertamente contrarias al régimen de la libertad de expresión reconocido en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte dado que el estándar de veracidad se constituye -como se ha dicho- en previa censura.

Luego entonces, la recomendación de la Relatoría Especial se vuelve vigente para el Estado mexicano y, en el momento, a través de esta Controversia Constitucional se está ante la oportunidad de que mediante este órgano supremo de control constitucional se inapliquen los impugnados preceptos de los Lineamientos Generales por contravenir lo dispuesto en los artículos 1º, 6o., y 7º de nuestra Constitución.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Además y por si fuera poco, la pretendida definición de *veracidad* y su imposición como estándar previo a la emisión y manifestación de una opinión, idea o información, incurre en una peligrosa segunda falta constitucional que atenta directamente contra cualquier profesional del periodismo y de la comunicación.

En efecto. La definición que la fracción XXXVII del artículo 2 de los Lineamientos impugnados señala que veracidad es (la): "*exigencia de que la información difundida sobre hechos se encuentre respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación de su asiento en la realidad*".

La definición contraviene claramente al artículo 1º de la Constitución y sus principios *pro persona* y de *progresividad* y está en abierta oposición a la doctrina e interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la Declaración de Principios sobre Derechos Humanos ya citada, que en su numeral 8 señala:

8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

La peligrosa definición que del concepto de *veracidad* hace la norma impugnada con relación a su elevación extralegal como derecho de la audiencia supone que los profesionales de la comunicación y los periodistas deban revelar en general los orígenes de sus investigaciones y, en particular, las fuentes de su información, apuntes o archivos personales. Tal situación además de contraria a

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

las disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su interpretación y coloca en un estado de vulnerabilidad frente al Estado u otros actores económicos o incluso frente a la delincuencia organizada, a cualquier comunicador o periodista poniendo en riesgo su empleo e incluso a su propia persona.

La norma impugnada prácticamente desconoce el derecho al secreto profesional que cualquier trabajador tiene, en especial los profesionales de la comunicación y el periodismo. El secreto profesional es en este ámbito un derecho esencial que protege y robustece a la libertad de expresión y que protege y defiende la seguridad de quien emite o difunde una información u opinión, sea periodista o concesionario.

De hecho, el Poder Judicial de la Federación a través de la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reconocido mediante la Jurisprudencia 19/2011 el derecho al secreto profesional de los comunicadores:

SECRETO PROFESIONAL. LOS COMUNICADORES PUEDEN ABSTENERSE DE REVELAR SUS FUENTES O EL PRODUCTO DE SUS INVESTIGACIONES QUE NO HAYAN SIDO PUBLICADAS". De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, bases II y V, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, párrafo 6, 79, 81, párrafo 1, incisos c), o) y s), 118, párrafo 1, inciso i), 340, 345, párrafo 1, inciso a), 347, párrafo 1, inciso a), 362, párrafo 8, inciso d), 365, párrafo 5, 372, párrafo 4, y 376, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

deriva la obligación de los comunicadores de proporcionar a las autoridades electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, sin embargo, el derecho de secreto profesional, les permite no revelar la identidad de sus fuentes, los elementos que puedan conducir a identificarlas, ni el contenido de investigaciones no publicadas, en razón de que la protección de esos datos, constituye uno de los elementos necesarios para que el Estado garantice la libertad de información y el libre desarrollo de la profesión informativa.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-141/2008.—Actora: Demos, Desarrollo de Medios, Sociedad Anónima de Capital Variable.—Autoridad responsable: Encargado del Despacho de la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos.—10 de septiembre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-216/2009.—Actora: Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., Editora del Periódico "La Jornada".—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—29 de julio de 2009.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y Mauricio Lara Guadarrama.

En efecto, la Jurisprudencia emitida por la Sala Superior el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación protege la libertad de información

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

y el libre desarrollo de la profesión informativa y coloca al Estado como garante de tales libertades fundamentales por lo que ninguna autoridad, válidamente, puede requerir mucho menos obligar a dar a conocer las fuentes o motivaciones de una información o publicación como se pudiera pretender en la definición de *veracidad* de los cuestionados Lineamientos.

La Jurisprudencia en cita en concordancia con los Principios emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no dejan lugar a dudas, por lo que la autoridad responsable va más allá de la facultad que le concede el artículo 28, fracción IV de la Constitución, pues es evidente que su ámbito de competencia no le alcanza para imponer límites a la libertad de expresión y de difusión de las ideas.

La extralimitación del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su facultad regulatoria es patente y no está amparada en las jurisprudencias emitidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como ya se ha señalado.

En estos mismos términos deberá declararse la invalidez de artículo 46, fracción VIII de los Lineamientos que impone la obligación a los concesionarios y programadores de incluir en sus códigos de ética los requisitos mínimos para garantizar la veracidad y oportunidad de la información, lo cual se tiene un efecto de censura previa y limitación a la libertad de expresión.

En efecto, los lineamientos imponen a los destinatarios la obligación de presentar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones sus respectivos

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

códigos de ética, para ser sancionados e inscritos por ese Instituto. De esta forma el Instituto se enviste de facultades para vigilar el cumplimiento de requisitos mínimos que garanticen la veracidad y oportunidad, bajo los criterios y definiciones de dichos conceptos hechos en los propios lineamientos.

Como consecuencia de lo anterior, no solo se impone a los concesionarios y programadores la obligación inconstitucional e inconvencional de sólo presentar información veraz y oportuna, sino que ello podrá ser calificado y, en su caso sancionado, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Es de resaltar que la autoridad demandada en la presente controversia constitucional solo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios y que estas no contravengan la política pública adoptada por el legislador, lo cual no acontece en la especie, puesto que es claro que está regulando, en detrimento del ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión, **el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 6o., y 7º constitucionales, lo cual le está prohibido.**

En atención a ello y en abundancia a lo ya argumentado, es que debe declararse la invalidez de los artículos 2, fracciones XXVII y XXXVII y 3, fracción X de los Lineamientos controvertidos por ser contrarios a los artículos 1º, 6o., primer párrafo, 7º segundo párrafo y 28, fracción IV de la Constitución, así como contrarios a los tratados internacionales en materia de libertad de expresión de los que México es parte, lo cual invalide la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues solo este órgano constitucional puede normar

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

los derechos humanos, tal como lo ha manifestado ese Alto Tribunal.

En este sentido, al regular deficientemente como lo hizo el Instituto Federal de Telecomunicaciones los derechos de las audiencias, implicó que vulneraran precisamente los derechos humanos que se señalan, lo cual trastoca el ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión.

TERCERO.-Tal y como se ha mencionado a lo largo del presente escrito, de conformidad a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud del estudio realizado en la sentencia emitida en la Controversia Constitucional 117/2014, se puede acreditar la invasión de competencias por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones al emitir normas de carácter general, en los siguientes supuestos:

- a) Sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios y,
- a) Las normas generales no contravengan la política pública adoptada por el legislador en una ley y la regulación de aquél.

En la especie se determina una invasión de competencia por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones a la competencia del Congreso de la Unión, en razón de que el artículo 15 impone a la persona que brinda la información, la carga de advertir de manera expresa y clara, cuando constituye una opinión y cuando se refiere a información noticiosa, (i) disposición contraria el derecho a la libre expresión y el derecho a la información establecidos en la constitución, (ii) así como, hace ineficiente el desarrollo de la el uso de la

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

radiodifusión y las telecomunicaciones, tal y como se acreditará a continuación.

En efecto, el actuar indebido del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al emitir el artículo 15 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias publicados el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, vulnera los artículos 1º, 6º, y 7º de la Constitución y los principios *de libertad de expresión y de libre difusión de las ideas*.

En efecto, el citado numeral 15 de la norma que se impugna señala expresamente:

Artículo 15.- Para diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla, de manera expresa y clara, que la manifestación realizada o que realizará constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta. También podrán implementarse acciones como la inclusión de plecas, cortinillas o pantallas completas que adviertan a las Audiencias sobre la diferenciación referida.

(Énfasis añadido)

El artículo 15 impugnado impone a las personas (comunicadores o periodistas) la obligación de advertir -al momento de realizarla- de manera expresa y clara la manifestación de lo que constituye una opinión y no forma parte de una información.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Esta obligación impuesta a las personas derivada de unos Lineamientos de carácter administrativo va más allá de los límites previstos y razonables a la eficacia del servicio de radiodifusión, la libertad de expresión y de difusión de las ideas que, en ningún momento, dividen, distinguen o separan dentro de la libertad de expresión lo que implica información respecto de lo que es opinión.

En efecto, la obligación que impone a los comunicadores viola la libertad de expresión y es desproporcionada respecto del derecho reconocido a las audiencias en la fracción III del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que, en ningún momento, les impone cargas u obligaciones semejantes a las señaladas en el numeral 15 de los Lineamientos objeto de esta Controversia.

Tal obligación constituye un límite no previsto en el artículo 6o., constitucional y, de igual modo que la definición del concepto de *veracidad*, implica un freno al libre intercambio de ideas, opiniones e informaciones, necesario en cualquier sociedad democrática.

Así, tratándose de medidas que intervengan con un derecho fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la emisión tesis aisladas ha generado ya un precedente aplicable al caso, a partir de un *test de proporcionalidad*.

El test de la Corte es aplicable pues nos encontramos i) ante un derecho fundamental (las libertades de expresión y de difusión de las ideas ampradas en los artículos 6o., y 7º constitucionales) ii) intervenido por una medida (cuasi)

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

legislativa (el artículo 15 de los impugnados Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias).

En efecto, la porción normativa *"la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla, de manera expresa y clara, que la manifestación realizada o que realizará constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta"* constituye una intervención a un derecho fundamental que puede limitarlo, inhibirlo o minimizarlo, por lo que tal medida adoptada por la autoridad responsable no puede ser aceptada como constitucional, pues antes de ella existían (existen) alternativas menos lesivas que la impugnada.

Para ejemplificar la cuestión y el grado de intervención pretendido por la norma controvertida baste con señalar la problemática a la que cualquier comunicador se enfrentará al momento operarla: la continuidad programática (secuencia de un programa y seguimiento de una alocución) será prácticamente imposible, absurda y molesta con la propia audiencia pues obligará a cortar, separar o advertir dentro de una misma información cada momento que el comunicador comente o editorialice la información misma.

Así, la medida que se pretende (derecho de la audiencia a conocer qué es una opinión y qué es una información) resulte contraproducente incluso chocante para la audiencia, en detrimento, además, de la libertad de expresión y de difusión de las ideas. La medida es por tanto desproporcionada y no consigue el fin que pretende.

Robustecen lo anterior las tesis aisladas ya señaladas:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

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

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

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.

Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olgún.

Estamos pues ante una típica medida que interviene un derecho fundamental:

1. Debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance del derecho en cuestión. El artículo 15 de los Lineamientos incide directamente en el derecho reconocido a libertad de expresión y de difusión de las ideas, pues directamente está vinculado con su ejercicio y lo limita por cuanto a la separación entre información y opinión que el titular del derecho debe realizar.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre la conducta, es decir si incide en el ámbito de protección *prima facie* por el derecho. El artículo 15 de los Lineamientos impacta en el ámbito de protección por el derecho, pues obliga al profesional del periodismo y de la comunicación, en el ejercicio de su libertad de expresión y de difusión, al momento de emitir una noticia que es opinión respecto de la información. El efecto sobre la conducta del comunicador es manifiesto.

2. Debe determinarse si existe una justificación constitucional para que la medida reduzca la extensión de la protección inicial del derecho. En principio, existe una previsión constitucional en la fracción VI del Apartado B del artículo 6o., que señalar que la Ley establecerá los derechos de las audiencias, situación que deberá tomarse en cuenta en el último paso del test.
3. Debe adoptarse el test de proporcionalidad a partir de 4 pasos:
 - a. Fin constitucionalmente válido.
 - b. Idoneidad de la medida.
 - c. Necesidad de la medida y medidas alternativas menos lesivas para el derecho fundamental.
 - d. Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

El test evidentemente no es aprobado por la medida impugnada por las siguientes razones. Dentro de todo el capítulo justificativo de los Lineamientos

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

impugnados no existe examen o ponderación alguna respecto de la norma adoptada o si se tomaron en cuenta otras alternativas menos lesivas para el derecho fundamental de la libre expresión y difusión de las ideas.

Así, por ejemplo, hubiesen bastado medidas más acordes con la radiodifusión como la advertencia de que un programa noticioso contiene informaciones y opiniones de quien o quienes lo dirigen, preservando el derecho de las audiencias pero a la vez maximizando la libertad de expresión y de difusión de las ideas. La lesividad de la medida impugnada es igual para periodistas de televisión que de radio, pero para estos últimos resulta particularmente dañino para su profesión puesto que sólo cuentan con medios hablados (audio) para diferenciar de manera *clara* y *expresa* cuando se refieren a una información y cuando se refieren a una opinión. Al respecto la Corte ha señalado:

TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

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.

Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

La medida, empero, es absurda, pues resulta chocante e incluso irritante

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

para la audiencia, a quien supuestamente se pretende defender. De ahí se sigue que la medida impugnada es contraproducente y su resultado (derecho de la audiencia) o fin no se justifica frente al límite o intervención del derecho fundamental de libre expresión y difusión de las ideas.

El artículo 15 impugnado de los Lineamientos Generales Sobre la Defensa de las Audiencias debe ser invalidado, pues la medida adoptada por la responsable no es necesaria y es completamente desproporcionada entre el fin que persigue y el derecho fundamental que limita a la luz de lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en su test de proporcionalidad:

CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.

Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

Así pues, el artículo 15 es inconstitucional a la luz de este test y deberá declararse su invalidez, pues además resulta claro que el Instituto Federal de Telecomunicaciones lejos de regular el ámbito de competencias en el que tiene

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

poderes regulatorios, se encuentra normando el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en los artículos 1º, 6º., y 7º constitucionales, invadiendo con ello el ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión, razón por la cual ese Alto Tribunal deberá declarar su inconstitucionalidad.

[1] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Washington, D.C., 31 de diciembre de 2015.

[2] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco Jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA, 2010, p. 6.

CUARTO.- El actuar indebido del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al emitir los artículos 13 y 15 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, transgrede el régimen de competencias entre el Poder Legislativo Federal y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, concretamente por el quebrantamiento de los principios de supremacía y reserva de ley que tutelan los artículos 6º., 28 y 73, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Lo anterior es así, ya que dichos preceptos, cuya declaración de invalidez se demanda, imponen obligaciones ineficientes y que violentan el derecho humano de libertad de expresión.

Si bien es cierto el H. Congreso de la Unión, en el artículo 256, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión previó como un derecho de las audiencias el que se aporten elementos para distinguir entre la

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

publicidad y el contenido de un programa, no menos cierto es que en el caso de los multicitados Lineamientos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, impone obligaciones adicionales que hacen ineficiente la prestación del servicio público de radiodifusión y el servicio de televisión y/o audio restringidos. El referido artículo 256, a la letra establece lo siguiente:

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

...

IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa;

...

Del artículo en comento, se advierte que en la Ley de Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el H. Congreso de la Unión estableció claramente como un derecho de las audiencias del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, únicamente la obligación a cargo de quienes lo prestan, de aportar elementos para distinguir entre publicidad y el contenido de un programa.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Sin embargo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones al aprobar y emitir los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias que nos ocupan, establece que a efecto de que las audiencias estuvieran en la posibilidad de discernir entre una publicidad y el contenido de un programa, deberán llevarse a cabo una serie de acciones entre las que se encuentra, que para diferenciar los Mensajes Comerciales, al suspenderse y reanudarse los programas, se deberán mostrar, según corresponda, las frases: *"Se suspende programa e inicia corte programático que incluye publicidad"* y *"Termina corte programático que incluye publicidad, se reanuda programa"*, durante al menos 5 segundos en pantalla completa o por medio de una pleca traslúcida ocupando al menos una sexta parte de la pantalla en su parte inferior derecha.

El artículo 13 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, a la letra establece lo siguiente:

Artículo 13.- Para que las Audiencias puedan distinguir entre publicidad y el contenido de un programa se establecen las siguientes acciones a seguir:

I. En el Servicio de Radiodifusión de televisión y en el Servicio de Televisión Restringida:

Para diferenciar los Espacios Comercializados dentro de la Programación, durante el tiempo en que éstos sean incluidos se visualizará en la parte inferior derecha de la pantalla de forma traslúcida el símbolo cuyo diseño, dimensiones y características gráficas de uso obligatorio constan en el ANEXO 2 de los

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Lineamientos a fin de que se garantice su apreciación por parte de las Audiencias. Asimismo, al final de cada programa deberán aparecer en pantalla los logotipos o nombres comerciales de las marcas que hayan contratado Espacios Comercializados dentro de la Programación y/o realizado Patrocinios en relación con el programa, diferenciando ambas circunstancias de manera expresa.

Asimismo, al aparecer y desaparecer el símbolo mencionado también deberá apreciarse un elemento acústico a efecto de que las Audiencias con Discapacidad visual tengan conocimiento de que lo sucedido en pantalla se trata de un Espacio Comercializado dentro de la Programación.

Para diferenciar los Mensajes Comerciales, al suspenderse y reanudarse el programa, se deberán mostrar, según corresponda, las frases "Se suspende programa e inicia corte programático que incluye publicidad." y "Termina corte programático que incluye publicidad, se reanuda programa." durante al menos 5 segundos en pantalla completa o por medio de una pleca traslúcida ocupando al menos una sexta parte de la pantalla en su parte inferior derecha.

Al suspenderse y reanudarse el programa también deberá apreciarse un elemento acústico a efecto de que las Audiencias con Discapacidad visual tengan conocimiento de que lo sucedido en pantalla se trata de mensajes comerciales.

Cuando se cuente con Lengua de Señas Mexicana, el símbolo y las frases referidas deberán ubicarse en el parte inferior izquierda de la pantalla.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

II. En el Servicio de Radiodifusión sonora y en el Servicio de Audio Restringido:

Para diferenciar los Espacios Comercializados dentro de la Programación, previo al momento de su mención, se expresará que la marca, producto, nombre comercial y/o servicio que se menciona constituye publicidad o Patrocinios distintos del programa.

Para diferenciar los Mensajes Comerciales, al iniciar y finalizar los cortes programáticos se deberán expresar, según corresponda, las frases "Vamos a corte con publicidad" y "Termina corte con publicidad", o cualquier otra que distinga de forma clara e indubitable la distinción entre programación y publicidad, utilizando siempre la mención de esta última palabra.

De la transcripción que antecede, se desprende que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los referidos Lineamientos, estableció una serie de elementos que deberán ser incluidos tanto en el servicio de radiodifusión de televisión, como en el servicio de televisión restringida.

Asimismo, la fracción I del artículo 13 los de Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, establece que para diferenciar los espacios comercializados dentro de la programación, durante el tiempo que éstos sean incluidos, deberán integrarse los elementos que a continuación se indican:

- El símbolo, que deberá visualizarse en la parte inferior derecha de la pantalla, de forma traslúcida.
- Al final de cada programa, deberán aparecer los logotipos o

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

nombres comerciales de las marcas que hayan contratado los espacios comercializados dentro de la programación y/o realizado patrocinios en relación con el programa.

- Al final del programa en el que hayan aparecido espacios comercializados dentro de la programación o patrocinios, deberán aparecer los logotipos de las marcas que los hayan contratado o proveído.
- A efecto de que las audiencias con discapacidad visual tengan la posibilidad de distinguir entre publicidad y contenido programático, será obligatoria la existencia de un elemento acústico, que les permita conocer dicha distinción al momento de ser presentada.
- Al suspenderse y reanudar la programación, según corresponda, se mostrarán las frases "Se suspende programa e inicia corte programático que incluye publicidad" y "Termina corte programático que incluye publicidad, se reanuda programa", durante al menos 5 segundos, ya sea en pantalla completa o por medio de una pleca en la parte inferior derecha.
- Para brindar accesibilidad a las personas con discapacidad visual se apreciará un elemento acústico al reanudarse y suspenderse la programación.

El artículo 13, fracción I de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las audiencias, no regula la materia de competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien omite proveer lo necesario para el uso eficiente del espectro radioeléctrico, al tiempo que también es omiso en proveer lo conducente para la eficiente prestación del servicio público de radiodifusión, al ordenar que al final de cada programa aparezca en pantalla los logotipos o

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

nombres comerciales de las marcas que hayan contratado Espacios Comercializados dentro de la Programación y/o realizado Patrocinios en relación con el programa.

Se afirma lo anterior, en razón que con la referida obligación impuesta a los concesionarios, no se considera que se regule en materia de derecho de las audiencias, ya que con la mención de los logotipos o nombres comerciales de las marcas que hayan contratado Espacios Comercializados y/o Patrocinios, al final del Programa, (i) no se distingue entre la publicidad y el contenido del programa, (ii) no resguarda la prohibición de presentar publicidad o propaganda como información periodística, (iii) no es dirigida a cumplir con los requisitos de clasificación, incluidas las franjas horarias, y (iv) no protege la prohibición de que la publicidad no presente condiciones o situaciones en las que la falta de un producto o servicio sea motivo de discriminación.

A este respecto, conviene destacar que la ausencia de competencia del Instituto, en el caso del artículo 13 de los Lineamientos obedece a dos razones:

a) El Instituto Federal de Telecomunicaciones sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios habilitados y,

b) Las normas generales no contravengan la política pública adoptada por el legislador en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una ley o la regulación de aquella.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

El artículo 13, fracción I de los Lineamientos sobre el Derecho de las Audiencias, erróneamente pretende justificar su existencia bajo el equivocado argumento que la medida correspondiente a la inserción del logotipo o nombres comerciales de las marcas que hayan contratado Espacios Comercializados dentro de la Programación y/o realizado Patrocinios, al final de cada programa resguarda el derecho de las audiencias, consistente en poder distinguir entre publicidad y el contenido del programa, situación que es a todas luces equivocada y alejada de la realidad.

La imposición en comento, bajo ninguna óptica puede considerarse una medida a efecto de salvaguardar el derecho de la audiencia concerniente a diferenciar entre la publicidad y el contenido del programa, en atención a lo siguiente:

a) La inserción sólo refiere al logotipo o marca, sin hacer referencia alguna al porqué de su transmisión.

b) La inserción se va a dar al final de cada programa, lo que hace evidente que no exista correlación con el momento exacto en cual, efectivamente se transmitió el espacio publicitario y/o el patrocinio.

Efectivamente, de una aplicación práctica de la disposición en discusión, la imposición de la inserción del logotipo o nombre comercial de la marca, no llega al fin perseguido y exigible por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en razón que por el modo y tiempo en el que se exige, no le da elementos a televidente a efecto de determinar qué parte de la transmisión fue programación

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

y cual publicidad.

Se insiste, en que la medida impuesta por el Instituto Federal de Telecomunicaciones no cumple con la finalidad de regular y emitir normatividad que le otorgue a la audiencia elementos para distinguir la publicidad de la programación, ya que, la inserción se da de forma aislada, y al final del programa, circunstancia que sin lugar a dudas descontextualiza y se aleja de la supuesta justificación de su transmisión, por lo que la audiencia no obtiene indicio alguno que le permita discernir, en cada caso, cuál fue la publicidad que se transmitió dentro del programa.

Es evidente que dicha medida no protege, ni refuerza el derecho de las audiencias para poder identificar la publicidad de la programación, situación que sin lugar a dudas llega al extremo de que dicha norma no coincide con la verdadera competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, toda vez que no tiene cabida la regulación de publicidad sin que la misma sea a efecto de la protección de los derechos de las audiencias, materia en la cual encuentra su justificación la producción regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, la medida en discusión no protege el derecho de las audiencias, como equivocadamente lo sostiene el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, en consecuencia, dicho Instituto adolece de facultades para regular en cuestiones que son ajenas a su fin último, por lo cual debe decretarse la invalidez de la misma, en atención a lo que hecho valer en el

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

presente concepto de invalidez.

Asimismo, la fracción II del precepto en mención se refiere a los elementos que se deberán incluir a efecto de que se cumpla con el derecho de distinguir entre programación y publicidad en el servicio de radiodifusión sonora y en el servicio de audio restringido, en la que se señala que en cuanto a los espacios comercializados dentro de la programación, se expresará de manera previa a su mención que la marca, producto, nombre comercial y/o servicio que se menciona constituye publicidad o patrocinio distinto del programa, aunado a que al iniciar y finalizar el programa se deberán expresar las frases "Termina corte con publicidad" y "Vamos a corte con publicidad", según corresponda, o cualquier otra que distinga de forma clara e indubitable la distinción entre programación y publicidad, utilizando siempre la mención de esta última palabra.

Con lo anterior se advierte que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, al momento de emitir los Lineamientos y con ellos, reglamentar los derechos de las audiencias, en específico la aportación de los elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa, impuso a los concesionarios una serie de cargas ineficientes que de ninguna manera fueron contempladas por el Congreso de la Unión al momento de dictar el artículo 256, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y que resultan ineficientes, excesivas, desproporcionadas e irracionales para los concesionarios.

En la especie, si bien es cierto que el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con una facultad reguladora para expedir reglas

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

técnico operativas con el objeto de facilitar el cumplimiento del desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, no menos cierto es que, para ello, debe ajustarse a lo que establece la Constitución y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y que la regulación que emita tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones", por lo que el referido Instituto no se encuentra habilitado para emitir regulación ineficiente que vaya más allá de lo dispuesto por la legislación del Congreso emitida con fundamento en el artículo 73, fracción XVII constitucional, el generar una regulación, implica invariablemente una invasión a la esfera de competencias del Poder Legislativo Federal, como en la especie acontece.

Ahora bien, los principios de razonabilidad y/o proporcionalidad no pueden perderse de vista en este conflicto competencial, en especial en las disposiciones que se encuentran en discusión, ya que dichos principios, al atenderse por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, pueden comprobar la eficacia de las normas generales emitidas, al acreditar que no existe una sobrerregulación atentando con la invasión de facultades del poder legislativo.

La facultad reglamentaria del Instituto Federal de Telecomunicaciones no está exenta de observar que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo anterior que se deberán citar los preceptos legales exacta y específicamente aplicables al caso en particular, mismos que deberán ser objeto de una interpretación correcta, así como las circunstancias de hecho, causas inmediatas o razones que tomó en cuenta la autoridad para emitir el acto en comento y que se hubieran verificado ciertamente en la realidad.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Pero más allá de ello, en relación estrecha precisamente con esas causas inmediatas o razones que debe tomar en cuenta cualquier ente de Estado o de Gobierno, se debe observar una exigencia de razonabilidad y proporcional de la medida, en razón al fin perseguido.

La falta de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, más allá de la falta de fundamentación y motivación socava la posibilidad de que los particulares cumplan obligaciones, afectando en su perjuicio los principios de seguridad jurídica.

Es en este sentido, la fundamentación y motivación deben dejar de ser un mero requisito formal, sino que deben sostener materialmente la decisión del órgano de gobierno para asegurar que los actos resultantes sean efectivos y eficaces para la orientación de las conductas de los particulares y no solamente solicitar obligaciones excesivas que vulneran otros derechos de los gobernados.

En relación estrecha precisamente con esas causas inmediatas o razones que debe tomar en cuenta cualquier ente de Estado o de Gobierno que tenga otorgadas facultades materialmente legislativas, cobra relevancia el principio de razonabilidad y/o proporcionalidad.

El principio de razonabilidad y/o proporcionalidad de la norma se refiere a la mejor adecuación entre fines y medios, dando *"cuenta de las circunstancias y limitaciones que implican, con la renuncia a una actitud de absolutismo"* (Abbagnano, Nicola, Diccionario de fundamentación filosófica, 4a. ed.,

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

actualizada y aumentada por Giovanni Fornero, trad. de José Esteban Calderón et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2004).

En la especie, lo dispuesto por el artículo 13, fracción I y II de los Lineamientos no encuentran un sustento entre los fines y medios de éstos, ya que como se acredita, la errónea premisa que utiliza el Instituto Federal de Telecomunicaciones a efecto de justificar su regulación, no se aprecia en la realidad, por las razones expuestas en cada caso en el apartado correspondiente.

Por lo anterior, es que al imponer dentro del artículo 13 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias una serie de elementos que deberán ser incluidos tanto en el servicio de radiodifusión de televisión, como en el servicio de televisión restringida que resultan ineficientes para la regulación de la radiodifusión, es evidente que ejercen facultades que no son de la titularidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien adolece de facultad alguna cuyo ejercicio derive en un uso ineficiente del espectro radioeléctrico o del servicio público de radiodifusión, máxime, que en términos del artículo 6o., apartado B, fracción VI constitucional, la configuración de "los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección," debe ser definida por la Ley.

Por lo anterior, lo procedente será que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del precepto reclamado, en virtud del ejercicio indebido de competencias en que incurrió el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en detrimento de las atribuciones que constitucional y

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

legalmente tiene encomendado el Poder Legislativo Federal.

QUINTO.- Los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias además, contravienen e invaden la competencia electoral establecida en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor del Congreso de la Unión, al no distinguir en el artículo 13 la publicidad comercial de la publicidad de partidos políticos y autoridades electorales, que por mandato constitucional se les entregan a éstos como parte de las prerrogativas relativas a los tiempos de Estado en Radio y Televisión tanto en campaña como fuera de esta y los cuales son administrados por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Lo anterior, al obligar en el artículo 13 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, a que los Servicios de Radiodifusión de Televisión, de Televisión Restringida, así como en el Servicio de Radiodifusión Sonora y en el Servicio de Audio Restringido incorporen un elemento visual y auditivo para diferenciar los Mensajes Comerciales, el cual debe realizarse al suspenderse y reanudarse el programa, durante al menos 5 segundos en pantalla completa o por medio de una placa traslúcida ocupando al menos una sexta parte de la pantalla en su parte inferior derecha para el caso de televisión o bien en radio expresando según corresponda, las frases "Vamos a corte con publicidad" y "Termina corte con publicidad ", o cualquier otra que distinga de forma clara e indubitable la distinción entre programación y publicidad, utilizando siempre la mención de esta última palabra, lo que se conoce en el lenguaje coloquial como "cortinillas".

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

No hay que perder de vista que en 2009, por mayoría de votos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la resolución del entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral que declaró infundado el procedimiento especial sancionador contra Televimex, S.A. de C.V., en el SUP-RAP 27/2009, SUP-RAP 28/2009 y acumulados, por interrumpir los programas deportivos los días 31 de enero y 1º de febrero, e incluir una cortinilla previa a la transmisión de los promocionales ordenados por la autoridad electoral.

Lo anterior, porque se acreditó la transmisión de un mensaje previo a los spots que decía: "Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la Ley Electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio", el cual no estaba considerado dentro de las pautas definidas por la autoridad facultada para ello.

En dicha resolución, se señala que con esta actitud la televisora manipuló la publicidad electoral al transmitir la idea de que se trataba de una imposición de la autoridad, cuando en realidad la concesionaria está obligada constitucionalmente a ello. Asimismo, se propuso sancionar a Televimex con una amonestación pública, para corregir, prevenir y evitar, en el futuro, se incurra en faltas de este tipo. En ese tenor, también a Televisión Azteca S.A. de C.V., se le amonestó por semejante conducta.

Años después la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-186/2015, determinó que la difusión de "cortinillas"

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

previas e inmediatas a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos, en las que se hacía del conocimiento de la audiencia la transmisión de dichos mensajes para después continuar con la programación propia de la emisora, cambiaba o alteraba la esencia o forma de las pautas de la publicidad electoral o programas de los partidos políticos ordenada por el INE, vulnerando con ello el actual modelo de comunicación político electoral.

Por esa razón, resulta contradictorio e ilegal que por vía de unos lineamientos que no tienen la fuerza constitucional que da el artículo 41, se obligue a los concesionarios a insertar una cortinilla que diferencie la publicidad comercial de los programas y lo cual de no hacerlo se actualice una infracción, pero suponiendo sin conceder que se cumpla con lo estipulado en los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, traería como consecuencia una sanción por parte de la autoridad electoral porque como ya se ha señalado para los efectos constitucionales y legales electorales basta que un concesionario de radio y/o televisión, altere, manipule o superponga la propaganda electoral, o bien, los promocionales o programas de los partidos políticos, o despliegue conductas con la finalidad de alterar o distorsionar su sentido original para que sea sancionado.

Por lo cual, el Tribunal Electoral consideró que constituía infracción de los concesionarios de radio y televisión la superposición de la propaganda electoral o de los programas de los partidos políticos con el fin de alterarlos, ya que el hecho de que añadan algo a la transmisión de la propaganda electoral da como resultado cambiar su esencia o forma.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Por tal motivo en acatamiento a dicha determinación la Sala Regional Especializada impuso a Televisión Azteca una multa 2,000 DSMGVDF equivalente a \$140,200.00, misma que fue confirmada por la Sala Superior mediante la ejecutoria SUP-REP-505/2015.

Bajo estos antecedentes legales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

Tesis jurisprudencial XLVII/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y contenido es al tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN TELEVISIÓN. LOS MENSAJES O “CORTINILLAS” DIFUNDIDOS DE MANERA PREVIA A LAS PAUTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTRAVIENEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 183 y 452, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 5, 7, 12, 14, 17, 19, 20, 21 y 22, del Reglamento de Radio y Televisión; y 1, 2, 221 y 256, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se advierte que los concesionarios de radio y televisión están obligados a difundir los mensajes de los partidos políticos, sin alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por la autoridad administrativa electoral, y que constituye infracción de los concesionarios, la inclusión de contenido adicional a la transmisión de la propaganda de los institutos políticos. En ese contexto, la utilización de cortinillas que anuncian en forma previa e

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

inmediata que se transmitirán los mensajes de los partidos políticos, afecta el modelo de comunicación política, ya que implica la manipulación o superposición de elementos que cambian la forma de las pautas ordenadas por el Instituto Nacional Electoral, lo cual afecta las finalidades fundamentales de los promocionales partidistas.

Ahora bien, como ya se ha expresado y combatido a lo largo de esta Controversia Constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha considerado que es competente para la emisión de estos lineamientos porque la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 117/2014, respecto de las Reglas de Portabilidad Numérica y modificación del Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de números geográficos y no geográficos, emitidas por el Pleno del Instituto, le permitió pronunciarse sobre cuestiones regulatorias sustantivas y no sólo cuestiones técnicas y económicas, sin embargo dicho Instituto pierde de vista que estas "cuestiones regulatorias sustantivas" sólo pueden referirse a la esencia de su competencia, que es lo relativo al Servicio Público de Radiodifusión y Telecomunicaciones y no a la materia electoral, lo cual es competencia de otro organismo constitucional autónomo, por mandato del artículo 41 constitucional.

Adicional a lo ya expresado es importante señalar que al resolverse procedimiento especial sancionador SUP-REP-186/2015 antes citado, la Sala Superior razonó en las páginas 69 a la 76 de la sentencia, que no era aplicable lo establecido en el artículo 221, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que dicho "dispositivo cobra actualización

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

específicamente cuando se trata de actividades atinentes a la publicidad que regula dicha Ley Federal, es decir la publicidad comercial y no la relativa a la materia electoral la cual regula el modelo de comunicación política, por lo que no existe sustento jurídico para implementar las cortinillas en los mensajes de los partidos políticos, a fin de identificar a éstos últimos y que en los lineamientos impugnados no se diferencian, demostrando con ello la indebida invasión de competencias.

Con base en lo anterior, se observa la dificultad que puede generar la aplicación de avisos previos a la comercialización, pues si se llegaran a difundir elementos para diferenciar espacios comercializados dentro de las programaciones, y los mismos fueran visibles de forma inmediata (previa e incluso posterior) a la transmisión de los mensajes de los partidos políticos o de las autoridades electorales, se podría incurrir en una vulneración al modelo de comunicación política electoral, que derivaría en una sanción económica a las concesionarias que así lo realicen, no importa que sea época de proceso electoral o periodo ordinario, puesto que el Instituto Nacional Electoral en todo momento remite a los concesionarios pautas ya sean ordinarias o de campaña por ser la única autoridad facultada para determinar las pautas y órdenes de transmisión de los institutos políticos, las cuales están obligados a difundir los concesionarios sin alteración o distorsión alguna en todo momento, como lo podría ser la visualización o mensajes que muestren a la audiencia que vendrá un corte comercial y esto es así porque hacer esa diferenciación podría incidir de manera negativa respecto a que la ciudadanía se forme una opinión libre, informada y crítica sobre los asuntos públicos.

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En virtud de lo ya expresado y habiéndose pronunciado con relación a las "cortinillas", la máxima autoridad electoral, no es viable que el Instituto Federal de Telecomunicaciones imponga a los concesionarios, arrogándose atribuciones que no tiene, cuestiones que ya han sido juzgadas por el órgano que sí tiene competencia sobre la materia, pues resulta claro que en primer lugar su regulación le corresponde al Congreso de la Unión.

Por último es de señalar que no se está impugnando en la presente vía una norma de carácter electoral, sino la falta de competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones para emitirla, puesto que resulta claro que en términos del propio artículo 41 constitucional, el único ente facultado para regular tal materia es el propio Congreso de la Unión.

[1] Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 1996. p. 244.

[2] Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM,, 1998. p. 331

IX. SUPLENCIA DE LA QUEJA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la facultad constitucional de suplir la deficiencia de la queja, tal y como puede verse en la cita textual de dichos preceptos que se hace:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

"Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"Artículo 40. En todos los casos esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

Lo anterior conforme a la jurisprudencia que se cita a continuación.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: P./J. 68/96

Página: 325

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados".

Por lo anterior, se solicita a ese Máximo Tribunal corrija los errores en la cita de los preceptos que se invocan, examine en su conjunto los razonamientos que se citan en el texto del presente escrito, así como supla la deficiencia de la queja que hace este Órgano Legislativo.

X. PRUEBAS

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ofrecen desde ahora las pruebas que a continuación se enuncian, mismas que se relacionan con todos y cada uno de los hechos y conceptos de invalidez jurídica que anteceden:

1. Instrumental de actuaciones, consistente en el expediente que se forme con motivo de la presente controversia constitucional.

2. Presuncional, en su doble aspecto, en todo lo que favorezca a este Órgano Legislativo.

Por lo antes expuesto y fundado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su digno conducto, respetuosamente solicito:

ACTOR: CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

DEMANDADO: EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

PRIMERO. Tenerme por presentado en los términos de este oficio, interponiendo la controversia constitucional en contra del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias".

SEGUNDO. Tener por señalado el domicilio para recibir notificaciones.

TERCERO. Tener por ofrecidas las pruebas que se adjuntan al presente libelo.

CUARTO. Corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados, examinar en su conjunto los razonamientos que se hacen valer a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, y, en su caso, suplir la deficiencia de la demanda.

ÚLTIMO. En el momento procesal oportuno, dictar Sentencia en la que se declare la invalidez constitucional del acuerdo impugnado, por las razones expuestas en la presente demanda.

Ciudad de México, a 30 de enero de 2017.

**PROTESTO LO NECESARIO
EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES