

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE ADHESIVO: INSTITUTO
FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
Y RADIODIFUSIÓN

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI
COLABORÓ: PAOLA GUITÉRREZ BALDERAS

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de octubre de dos mil veintidós emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 136/2021, interpuesto por ***** en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo registrado con el número ***** por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en evaluar la validez constitucional del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece que “[l]as personas que presten servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en

beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones.”

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. Ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones se presentó denuncia de la supuesta prestación de servicios de telecomunicaciones sin el respectivo título de concesión, mediante infraestructura de telecomunicaciones que se encontraba instalada en ocho domicilios en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.
2. Derivado de lo anterior, la Dirección General Adjunta de Vigilancia del Espectro Radioeléctrico realizó trabajos de radiomonitorio en los domicilios referidos, detectando emisiones radioeléctricas en siete de ellos, en los rangos de frecuencias correspondientes a los segmentos de 2500–2700 MHz y 2400–2483.5 MHz, entre otras, las cuales eran originadas en el domicilio ubicado en *****
3. La Dirección General de Verificación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante orden de visita de verificación de veinticinco de enero de dos mil diecinueve, instruyó la práctica de la visita de inspección-verificación ordinaria *****, dirigida al propietario y/o poseedor y/o responsable y/o encargado de las instalaciones y equipos de telecomunicaciones y/o el ocupante del inmueble ubicado en el domicilio referido.
4. En la visita de verificación, se hizo constar que en el inmueble se encontraron nueve dispositivos de energización (POE), los cuales se encontraban encendidos y en operación, conectados a nueve elementos de telecomunicaciones instalados y en operación en la azotea del inmueble, por lo que los verificadores realizaron diversas preguntas a la persona con la que se entendió la diligencia, a las que se respondió, en lo que aquí interesa, que los equipos eran utilizados desde hace aproximadamente ocho o nueve meses para la

comercialización del servicio de internet inalámbrico a usuarios finales, así como que la propietaria de dichos equipos era *****.

5. Por acuerdo de cinco de abril de dos mil diecinueve, el Director General de Verificación del referido Instituto Federal de Telecomunicaciones hizo del conocimiento de la ahora parte quejosa que el procedimiento de inspección y verificación había concluido, así como que procedería a remitir a la autoridad correspondiente un dictamen por el posible incumplimiento a lo establecido en los artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que ahí se precisaron.
6. Mediante proveído de diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el Titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones dio inicio al procedimiento administrativo de imposición de sanción y declaratoria de pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la nación, identificado con el número *****, en contra de la ahora quejosa y de *****, por la presunta prestación de servicios de telecomunicaciones en su modalidad de internet, sin contar con concesión o autorización emitida por autoridad competente, en contravención con lo dispuesto en el artículo 66, en relación con el diverso 305, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
7. Seguido el trámite correspondiente, mediante resolución de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT determinó que había quedado acreditado que ***** infringió lo establecido en el artículo 66 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en relación con el diverso 67, fracción I del mismo ordenamiento, al haberse detectado que prestaba un servicio de telecomunicaciones en su modalidad de acceso a internet a través de la operación y explotación de una red pública de telecomunicaciones sin contar con la concesión o autorización correspondiente otorgada por el órgano constitucional autónomo de referencia.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021

8. Derivado de la infracción aludida, se le impuso a la parte quejosa una multa equivalente a 3000 (tres mil) Unidades de Medida y Actualización en el ejercicio de dos mil diecinueve, la cual ascendía a la cantidad de \$253, 470.00 (doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos setenta pesos 00/100 moneda nacional), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 298, inciso E), fracción I, 299 y 301 de la misma legislación.
9. Finalmente, en dicha resolución se declaró la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes y equipos ahí descritos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que instruyó al Director General a efecto de que se pusieran a disposición del personal del Instituto de mérito los bienes que pasaban a poder de la Nación.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

10. **Demanda de amparo indirecto.** *********, por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, mediante escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve. En la demanda respectiva fueron señaladas como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:

A) Del Titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones

- La resolución de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve dictada en el expediente *********
- La orden verbal o escrita dirigida al Servicio de Administración Tributaria (SAT), para efectos del cobro coactivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución de la multa impuesta por la cantidad de \$253,470.00
- La orden verbal o escrita a la Dirección General de Verificación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para la ejecución de la determinación de pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la nación por medio del procedimiento administrativo de ejecución

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021

de la orden verbal o escrita que emita el Titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

B) Del Titular de la Dirección General de Verificación de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones

- La caducidad de la propuesta de inicio del procedimiento de sanción, emitida en el oficio *****, de fecha 10 de abril del 2019.

C) Del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como ejecutora

- La inminente ejecución del cobro coactivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución de la orden verbal o escrita que emita el Titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT por la cantidad de \$253,470.00 (doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos setenta pesos 00/100 M.N.).

D) De la Cámara de Diputados y la H.Cámara de Senadores

- La aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión específicamente el artículo 305.
- La omisión legislativa absoluta de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el once de agosto de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación; particularmente el artículo 299 del citado ordenamiento.

E) Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

- La promulgación y publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, específicamente de los artículos 299 y 305.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021

11. La parte quejosa señaló como derechos humanos vulnerados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1, 5, 7, 14, 16, 22, 23 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
12. En su demanda, la quejosa formuló diversos conceptos de violación, de los cuales sólo se sintetizará el sexto, que es el dedicado a combatir el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por ser el único tópico que es materia del presente recurso de revisión:
 - a. Inicia haciendo referencia a la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones, de cuyo recuento destaca que sus objetivos consistieron en garantizar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión bajo condiciones de libre competencia y concurrencia, los derechos de acceso a la información, libertad de expresión y el de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y administrar medios de comunicación.
 - b. A continuación, la quejosa destaca el contenido del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y alega que se opone al artículo 7° constitucional, en la parte que establece la prohibición de que “[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”
 - c. Afirma que el precepto constitucional prohíbe el secuestro de los bienes, lo cual es vulnerado por el precepto impugnado, ya que la destituye de la titularidad de los bienes que se relacionan con la conducta por la cual fue sancionada, cuestión cuya substanciación no se encuentra reglamentada en algún apartado de la legislación; además señala que la pérdida de los bienes abona a la vulneración al derecho de acceso a la información.
 - d. En su argumentación, señala que el artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece una serie de supuestos sancionados con multas, consistentes en la utilización del

espectro radioeléctrico sin una autorización permiso o concesión, lo que demuestra que la imposición de la sanción del artículo 305 es desproporcional, convirtiéndose “en una sanción que afecta el mínimo vital para subsistir.”

- e. En esta parte, invoca la reforma constitucional de junio de dos mil once en materia de derechos humanos y afirma que el precepto legal combatido es contrario a ésta, al haber dejado de tener el sentido que tuvo cuando fue introducida por el legislador en mil novecientos setenta y cuatro.
- f. Afirma que la regulación del precepto impugnado tampoco establece bajo qué “figura jurídica pasarían a dominio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos de las estaciones de radio que operan sin concesión, dejando a los afectados en estado de indefensión”, argumento que refuerza señalando que no se trata de la pérdida de los instrumentos de algún delito, al no contemplarse como supuesto alguno de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, por lo que resulta contrario al artículo 22 constitucional, del cual destaca la porción que establece que “[n]o se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.”
- g. Así, concluye que el artículo 22 constitucional no permite decretar la pérdida de bienes de los particulares cuando se les ha impuesto previamente una multa.
- h. Por otra parte, alega que el artículo impugnado viola el artículo 23 constitucional, al permitir una doble sanción y haciendo referencia al acto de aplicación y a sus distintos resolutivos, finaliza diciendo que “lo dejan en total estado de indefensión para hacer frente no sólo al pago de una posible multa, a la cual no podría solventar dado de que me privarían de los bienes con los cuales trabajo, en total contravención de los artículos 1 y 5 de la Constitución”, además de alegar violación al mínimo vital.

13. **Tramite del juicio de amparo.** Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, quien lo registró con el número *****; en el acuerdo inicial, se previno a la parte quejosa para ciertos efectos.
14. Una vez desahogadas las prevenciones, el juzgado de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo, se requirió a las autoridades responsables su informe justificado, se dio a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita la intervención que le corresponde y se señaló la fecha para la celebración de la audiencia constitucional.
15. **Sentencia de amparo.** Seguido el trámite legal correspondiente, el juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el diecinueve de agosto de dos mil veinte, en la cual determinó, por un lado, sobreseer por determinados actos, negar el amparo en contra de los preceptos legales impugnados y finalmente conceder el amparo por vicios propios del acto de aplicación.
16. Por lo que respecta a la materia de la presente revisión, en el considerando octavo de la sentencia, se contiene las consideraciones que sustentan la negativa de amparo en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
17. En la sentencia se inicia precisando que la norma impugnada establece un acto privativo como consecuencia de prestar un servicio de telecomunicaciones o de radiodifusión sin contar con una concesión o autorización, o bien de invadir u obstruir las vías generales de comunicación, en la medida en que impone una restricción definitiva sobre los bienes del particular.
18. Por otra parte, se destaca que el artículo 7° constitucional garantiza que el derecho de la información será resguardado por el Estado, prohibiendo que la

ley y la autoridad produzcan censuras, que exijan fianza a los autores o impresores o que coarten la libertad de imprenta, señalando que los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia se encuentra en la vida privada, la moral y la paz pública, disposición que agrega que no podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información como instrumento del delito.

19. El juez de Distrito concluyó que no existe una contraposición entre ambas disposiciones, ya que el precepto legal combatido no preve un acto de censura o restricción a la difusión de información, sino la existencia de una medida sancionatoria impuesta a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, es decir, “no como una medida unilateral de restricción a la libertad de difusión de información”. Adicionalmente la prohibición de secuestro de bienes utilizado para la difusión de información no es aplicable al caso concreto, pues “debe entenderse dentro del plano que regula el artículo en cita y, por tanto, dirigida al secuestro de los bienes materia de algún delito derivado de la expresión o propagación de información, opiniones o ideas.”
20. Por tanto, la disposición combatida no sanciona la difusión o expresión de información o ideas, sino la prestación de un servicio sin los requisitos establecidos para ello.
21. Por otro lado, en la sentencia se concluye que el artículo 305 combatido tampoco vulnera el artículo 22 de la Constitución Federal. Para ello se retoma la definición construida en los precedentes de esta Suprema Corte sobre confiscación, la cual se ha definido como la apropiación violenta de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de ello por parte de la autoridad, sin título legítimo y sin contraprestación, la cual se diferencia del decomiso, que es una sanción impuesta por realizar actos prohibidos o por incumplir obligaciones y que únicamente comprende los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, esto es, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los

que han resultado como fruto de tales ilícitos, o bien, los que por sus características representan un peligro para la sociedad.

22. Así, en la sentencia se concluye que el precepto combatido no establece una confiscación, sino un decomiso, ya que se limita a establecer que los sujetos que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con el permiso o autorización correspondiente, perderán en beneficio del Estado las instalaciones y los equipos empleados para tal efecto, comprendiendo únicamente los equipos que fueron utilizados para cometer la conducta castigada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
23. En la sentencia se desestima el argumento de la quejosa, según el cual debería ser aplicable la Ley Nacional de Extinción de Dominio, pues en el caso se trata de una infracción administrativa que se sanciona con un decomiso y no con una sanción penal.
24. Igualmente se niega que la norma legal sea contraria al artículo 23 constitucional, que prohíbe las dobles sanciones (*non bis in idem*), aun y cuando esta Primera Sala ha determinado que también resulta aplicable al derecho administrativo sancionador.
25. Para responder este punto, se destaca que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión implementó un sistema de sanciones ejemplares cuyo objetivo fue disuadir a las personas de realizar alguna infracción a las reglas de observancia general, puesto que el crecimiento económico que representaba el sector daba pauta para que se actuara al margen de la ley. En el caso concreto, los artículos 298 y 299 buscan desalentar a los gobernados de proveer servicios al margen de la ley, estableciéndose como una medida sancionatoria ejemplar.
26. El artículo 305 establece la pérdida de bienes en beneficio de la Nación, con lo que se busca proteger los intereses del Estado y retirar del tráfico jurídico un determinado bien con el propósito de evitar la proliferación de entes irregulares. Así, no se actualiza una violación al artículo 23 constitucional, pues

el precepto combatido no establece la imposición de dos sanciones. Ello, ya que la multa busca desalentar a los gobernados a proveer servicios al margen de la ley, mientras que la sanción de la pérdida de bienes, equipos e instalaciones, busca proteger los intereses del Estado, retirando del tráfico jurídico un determinado bien con el propósito de evitar la proliferación de entes irregulares.

27. En la sentencia se califica como infundado el argumento, pues pasa por alto que una conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas, como sucede en la especie.
28. Finalmente, en este considerando se desestiman por inoperantes los argumentos dirigidos a demostrar una violación al artículo 5° constitucional, pues se señala que esos argumentos se dirigen contra el acto de aplicación de la norma impugnada y, en todo caso, no podrían analizarse para evaluar la validez de la norma, al hacerse depender de la situación particular de la quejosa.
29. **Recurso de revisión principal.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el tres de septiembre de dos mil veinte, la quejosa, a través de su autorizado, interpuso recurso de revisión.
30. En su escrito de revisión, la recurrente se opone al reconocimiento de validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
31. Así, en primer lugar, afirma que el precepto no se limita a establecer una sanción administrativa proporcional por la realización de una infracción, sino que contempla el decomiso de bienes que afecta directamente el acceso a la información y comunicación. Recuerda que la zona de operación de esos bienes decomisados pertenece a una región, donde la población en general necesita del acceso a internet, a la cual se le produce una afectación con la remoción de los referidos instrumentos, pues se les priva de acceder a un derecho universalmente reconocido.

32. Por tanto, insiste que el precepto legal viola el derecho humano de acceso a la información, así como la libertad de pensamiento y expresión, además del derecho de propiedad. Ello, ya que con la aplicación de la norma se le quitan bienes que ha adquirido con mucho trabajo a lo largo del tiempo.
33. En su escrito, señala que también se violan los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso; así como también el de acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, “toda vez que el confiscar y/o embargar los bienes de los prestadores de servicios de telecomunicaciones constituye una medida muy agresiva que lejos de ayudar a la sociedad en general pone tropiezos en el acceso de las personas a los avances tecnológicos”.
34. En su escrito insiste en que el artículo combatido establece una sanción que es excesiva y que deja a la quejosa sin medios de subsistencia, vulnerando con ello su derecho al mínimo vital; además que la pone en un estado de indefensión y sin la posibilidad de pagar las multas.
35. Por otra parte, señala que la disposición legal combatida también viola el artículo 3, fracción V de la Constitución Federal, en la parte que establece que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, pues el decomiso es un obstáculo al referido derecho de acceso, “ya que de manera indirecta imposibilita que el usuario haga uso del internet”.
36. A continuación, la recurrente se opone a la interpretación del artículo 7 constitucional que se hace en la sentencia, al estimar que el juzgado se constriñe a la literalidad de la norma constitucional, evitando desentrañar su ámbito de protección de derechos humanos de manera evolutiva. Así, afirma que el acceso a internet es un derecho constitucional, que resulta indispensable porque permite a los mexicanos acceder a la información del día, así como el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación. “No obstante, el legislador no tomó en consideración estos principios rectores de la reforma [de 2013], porque redactó un artículo

totalmente inconstitucional, siendo que el internet es un gran avance tecnológico, que propicia adelantos científicos, aumenta el aprendizaje de las nuevas generaciones, permite el acceso a la cultura y diversos conocimientos.” [...] “Con esta sanción evidentemente se impide el acceso a internet, porque al decomisar los bienes no se presta el servicio a internet.”

37. En apoyo de su argumentación cita la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 2 de octubre de 2009, sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como el acuerdo 66/184 de la Asamblea General del 22 de diciembre de 2011.
38. Igualmente cita el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y concluye que “el Estado Mexicano no permite de manera indirecta el acceso a servicios de internet, imposibilitando el ejercicio del derecho humano de libertad de expresión, acceso a la información, entre otros.”
39. En otro orden de ideas, la recurrente argumenta que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional, por vulnerar el principio de exacta aplicación, por no atender a la naturaleza de la infracción, ni la gravedad del daño causado, en contravención del artículo 22 constitucional.
40. Alega que su planteamiento no se resuelve con la tesis citada en la sentencia, perteneciente a la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: “RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN.”
41. Ello, ya que esa tesis es del dos mil seis, es decir, de cuando menos siete años antes de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de dos mil trece, por lo que no incorpora los principios constitucionales vigentes en telecomunicaciones, ni los derechos humanos relevantes asociados con el control de convencionalidad.

42. Por último, la recurrente alega que el precepto legal combatido vulnera el principio de *non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Federal, pues por una misma conducta se le sanciona con una multa y con la diversa sanción de arrebatarle violentamente los instrumentos y herramientas utilizadas en la realización de la conducta sancionada.
43. **Recurso de revisión del Instituto Federal de Telecomunicaciones.** Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil veinte, la delegada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, acudió a interponer recurso de revisión, en el que formuló un único concepto de agravio en contra de la concesión del amparo del acto de aplicación de las normas impugnadas, que es ajeno a la materia del presente recurso, por lo que no se sintetizarán los argumentos ahí desarrollados.
44. **Trámite y resolución del Tribunal Colegiado.** Los escritos de revisión fueron turnados al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, quien los registró con el número de expediente *****.
45. En sesión de once de marzo de dos mil veintiuno, el Colegiado del conocimiento emitió sentencia, en la cual determinó la firmeza del sobreseimiento decretado, la negativa de amparo respecto del numeral 299 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y declinó su competencia al estimar que debía reservarse la competencia exclusiva de esta Suprema Corte para conocer sobre la validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
46. **Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó registrar el asunto con el número **136/2021**, asumir competencia originaria para conocer del recurso de revisión, turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como enviar los

autos a la Sala que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

47. **Revisión adhesiva.** Por escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veinte, la delegada del Instituto Federal de Telecomunicaciones interpuso revisión adhesiva, en la cual se limita a alegar que los argumentos de la recurrente principal son inoperantes.
48. **Avocamiento.** Mediante acuerdo del veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Presidenta de la Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, a fin de que se formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

III. COMPETENCIA

49. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, según lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos Tercero y Decimocuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión, interpuesto en contra de la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en cuya materia subsiste el cuestionamiento sobre la validez constitucional del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

50. No es necesario analizar la legitimación ni la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dichas cuestiones.

V. ESTUDIO DE FONDO

51. La materia de la litis del presente asunto se limita a la evaluación de la constitucionalidad del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece lo siguiente:

Artículo 305. Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones.

52. Como se observa, el precepto legal establece una sanción administrativa, consistente en la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de una de las dos infracciones a la cuales se liga, a saber, cuando las personas presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o bien, cuando por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación.
53. En el caso concreto, la quejosa combate la validez de la disposición únicamente por lo que respecta a la hipótesis infractora que se le aplicó, consistente en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización.
54. Al tratarse de un asunto que no se ubica en alguno de los supuestos de aplicación de la suplencia de la queja, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, el estudio de constitucionalidad que se procede a realizar se debe constreñir al estudio de los conceptos de agravio bajo el estándar de estricto derecho.

55. Por tanto, esta Sala debe excluir de su estudio de fondo los argumentos de la recurrente, por medio de los cuales en esta instancia alega que el artículo impugnado viola el artículo 3, fracción V de la Constitución Federal, así como los diversos derechos constitucionales a la propiedad y debido proceso, al tratarse de planteamientos novedosos que no fueron propuestos inicialmente en la demanda de amparo y que, por tanto, no fueron estudiados por el Tribunal Colegiado.
56. Conforme a nuestros precedentes, atento al principio de estricto derecho, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de amparo, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señalas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida. Tiene aplicación la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.”**¹
57. Por otra parte, también deben calificarse como inoperantes y, por tanto, excluirse del estudio de fondo, los argumentos en los cuales la recurrente alega que el precepto impugnado vulnera el derecho al trabajo, al mínimo vital y aquellos con lo que concluye que se le deja en estado de indefensión, pues con la pérdida de los bienes decomisados se le impide un medio para el pago de la multa.
58. Ello, ya que en la sentencia recurrida el juez de Distrito abordó estos planteamientos, calificándolos de inoperantes, sin que la recurrente proponga en esta instancia ninguna argumentación para controvertir esa calificación,

¹ Tesis de jurisprudencia 1a. /J. 150/2005, visible en la página 52 del Tomo XXII (diciembre de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

sino que únicamente se limita a reiterar que se violan esos contenidos constitucionales.

59. En la sentencia recurrida se desestimaron estos alegatos, calificándolos como inoperantes por dos razones, a saber, en primer lugar, porque esas afirmaciones se reservarían al estudio del acto de aplicación, pues se consideró que se dirigían en contra de éste y no contra el contenido del precepto legal y, en segundo lugar, porque “se sustenta en una situación particular de la quejosa y, en todo caso, el estudio de la constitucionalidad del precepto impugnado debe partir de su carácter impersonal y abstracto, y no así de conformidad con la situación particular de cualquier persona, en este caso, de la peticionaria de amparo.”
60. En consecuencia, dado que la recurrente no ofrece argumentación alguna para oponerse a ninguna de las dos consideraciones desarrolladas en la sentencia recurrida y sólo limitarse a reiterar en esta instancia que se violan los derechos constitucionales referidos, esta Sala debe calificarlos como inoperantes. Tiene aplicación la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.”**²
61. Misma calificación debe realizarse sobre el planteamiento de la recurrente, por el cual insiste en que el artículo impugnado viola el principio de *non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 constitucional, ya que en sus agravios se limita a reiterar lo alegado en su demanda inicial, a saber, que con el precepto se le impone una doble sanción por una misma infracción, ya que se impuso en su contra la multa regulada en los artículos 298 y 299 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, además de la pérdida de sus bienes, en aplicación del artículo 305.

² Tesis de jurisprudencia 1a. /J. 19/2012, visible en la página 731 del Libro XIII (octubre de 2012) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

62. Sin embargo, una vez más, en la sentencia recurrida se observa el desarrollo de consideraciones dirigidas a contestar este planteamiento, a las que no se opone la recurrente. En contestación a su alegato, el juez de Distrito concluyó que “[e]l hecho de que un gobernado sea infraccionado con multa y decomiso por prestar servicios de telecomunicación y radiodifusión sin contar con el permiso o la autorización correspondiente, no implica una doble sanción, dado que una conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas, como en la especie; de ahí lo infundado del argumento que nos ocupa.”
63. Para sustentar esta conclusión, en la sentencia recurrida se destacaron los criterios contruidos por ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concediendo a la parte quejosa que el principio de *non bis in idem* era aplicable al derecho administrativo sancionador. Posteriormente, con detalle, en la sentencia se procede a distinguir la multa de la privación de los bienes utilizados en la comisión de la infracción administrativa, destacando sus distintas finalidades, con base en lo cual se concluyó que “el artículo reclamado no sanciona en dos ocasiones la misma conducta, debido a que no establece la imposición de dos multas o que se restrinja el patrimonio del transgresor en múltiples ocasiones, es decir, no está previsto que se pueda imponer idéntica sanción, sino que cada sanción es distinta en cuanto a su materialización y los objetivos que persiguen”.
64. Pues bien, como en su escrito de revisión la recurrente no se opone a estas consideraciones, contraargumentando por qué son insuficientes para desestimar su alegato, sino únicamente se limita a reiterar las mismas afirmaciones realizadas en su demanda, lo referente a la violación del artículo 23 constitucional, debe calificarse como inoperante.
65. Habiendo excluido los referidos alegatos del estudio de fondo, esta Sala observa que subsisten los argumentos desarrollados por la recurrente para combatir la conclusión de la sentencia recurrida de que el precepto legal impugnado no viola los artículos 7 y 22 de la Constitución Federal, los que se

estudiarán de manera conjunta para abordar la cuestión efectivamente planteada.

66. Esta Sala observa que la recurrente conjunta los contenidos de los dos artículos constitucionales -el 7 y el 22- para sustentar una misma conclusión, a saber, que la sanción contemplada en el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, consistente en la pérdida de los bienes utilizados en la prestación de servicios de telecomunicaciones sin la autorización respectiva viola los derechos de acceso a la información, libertad de prensa y acceso a las tecnologías de la información. Lo relevante del planteamiento de la recurrente es que señala que esta violación se actualiza de manera indirecta y no directa.
67. En la sentencia recurrida se dieron dos razones para negar una violación al artículo 7 constitucional: 1) la norma constitucional prohíbe los actos unilaterales que afecten los derechos humanos de acceso a la información y libertad de prensa, mientras que el precepto legal establece una sanción cuya aplicación se condiciona al seguimiento de un procedimiento de derecho administrativo sancionador, el cual se ubica por fuera de su ámbito de aplicación y 2) la prohibición constitucional de la autoridad de secuestrar los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas como instrumento del delito sólo se aplica a la materia penal, por lo que no podría extenderse al derecho administrativo sancionador.
68. En otra parte, en la sentencia recurrida se desestimó que el artículo combatido vulnera el artículo 22 constitucional, ya que éste se limita a prohibir la pena de confiscación de bienes, mientras que el precepto legal combatido establece un decomiso de los instrumentos de la comisión de la infracción administrativa, consideración que se sustentó en una distinción jurisprudencial que ha sido utilizada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes. Así, el juez de Distrito concluyó que debía aplicarse por analogía la tesis de la Segunda Sala de rubro: **“RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO**

CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN.”

69. En la revisión la recurrente se opone a ambas conclusiones argumentando que la sentencia recurrida realiza una interpretación restrictiva de los preceptos constitucionales, desvinculándolos de los derechos humanos y, por tanto, de su entendimiento evolutivo. En otras palabras, por lo que respecta al artículo 22 constitucional, la recurrente no se opone a la distinción jurisprudencial entre confiscación ni decomiso, ni tampoco niega que el criterio citado en la sentencia haya reconocido la validez de un precepto legal similar al ahora impugnado. Más bien, su reclamo se sintetiza en que la sanción de privación de los bienes utilizados en la prestación de los servicios de telecomunicaciones sin autorización produce una afectación injustificada en los derechos sustantivos previstos en el artículo 7 constitucional, en relación con los fines de la reforma constitucional de dos mil trece. En otra palabras, no es que se viole el artículo 22 constitucional aisladamente, sino siempre en relación con los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información.
70. Así, la recurrente alega que no se estudió la pregunta de si esa privación de bienes actualiza una restricción indirecta a los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información.
71. Esto se demuestra, en opinión de la recurrente, porque el juez de Distrito no consideró los fines de la reforma constitucional de junio dos mil trece en materia de telecomunicaciones, al limitarse a aplicar un criterio aislado de la Segunda Sala emitido años previo a esa reforma.
72. Pues bien esta Sala estima que los agravios de la recurrente se dirigen a combatir la estructura argumentativa de la sentencia recurrida, así como su conclusión.
73. Los argumentos de la recurrente son infundados en sus conclusiones, aunque acierta en su crítica dirigida contra el desarrollo argumentativo de la sentencia recurrida. Aunque esta Sala procederá a corregir las premisas de la sentencia

recurrida, se coincide con la conclusión del juez de Distrito y, por tanto, debe negarse el amparo en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiofusión.

74. La conclusión que esta Sala procede a desarrollar se puede dividir en tres: 1) los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información son aplicables para evaluar los méritos de una norma aplicada en un procedimiento del derecho administrativo sancionador; 2) en el caso, el precepto impugnado debe evaluarse a la luz del parámetro de control aplicable para impugnar “restricciones indirectas” a esos derechos y 3) la disposición combatida debe reconocerse como válida al superar un estándar de escrutinio ordinario.

Parámetro de control constitucional

75. Antes de exponer las razones por las cuales esta Sala concluye que el precepto impugnado no viola los derechos humanos contenidos en el artículo 7 constitucional, en relación con el diverso 22, debe fijarse correctamente el parámetro de control constitucional, lo que implicará corregir la metodología utilizada en la sentencia recurrida.
76. La sentencia recurrida se basa en dos premisas que esta Sala rechaza, a saber, que el artículo 7 constitucional sólo prohíbe actos unilaterales de afectación a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión y que la prohibición del secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito, sólo es aplicable a la materia penal. Como se observa, la argumentación de la sentencia recurrida delimita a un espacio estrecho el ámbito de aplicación de los contenidos constitucionales.
77. Por tanto, de seguirse estas premisas, habría que concluir que los derechos sustantivos y garantías contras las restricciones indirectas a la libertad de expresión, reconocidos en el artículo 7 constitucional no aplican como parámetro de control de las determinaciones que culminen los procedimientos

seguidos en forma de juicio, en el contexto del derecho administrativo sancionador.

78. Esta Sala no comparte estos razonamientos y, por tanto, se procede a fijar el parámetro de control correctamente.
79. El artículo 7 constitucional establece derechos sustantivos, como es la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio³, que, como lo señala la recurrente, se deben relacionar de manera no jerárquica y en clave evolutiva, con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la libertad de pensamiento y expresión, respecto del cual dicho instrumento internacional precisa que 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 elección⁴; ambos preceptos deben relacionarse, a su vez, con el artículo 19 del Pacto

³ Artículo 7. 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.

⁴ 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 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.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege estos derechos de manera similar⁵.

80. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno los tres preceptos deben relacionarse en términos no jerárquicos para determinar el contenido y alcance de esos derechos ahí consagrados como parámetro de control constitucional.⁶
81. La libertad de expresión ha sido uno de los derechos de mayor exploración en los últimos años en la jurisprudencia de esta Primera Sala; a partir de la resolución de diversos casos, se han extraído una serie de implicaciones normativas de ese derecho en distintos aspectos, que ahora conviene recuperar en lo conducente con el fin de demostrar una conclusión: su ámbito de aplicación no se limita a ninguna materia en específico ni a un tipo de acto de autoridad, sino que cubre cualquier actividad comunicativa que pueda ser amenazada por alguna interferencia estatal (incluida su desprotección) y, es por tanto, un parámetro transversal que irradia sus exigencias sobre la totalidad del ordenamiento jurídico.
82. Esta conclusión se robustecerá con el segundo apartado de este estudio, en el cual se concluirá que la prohibición de secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas como instrumento del delito, forma parte de una de las puntas más relevantes del parámetro de control consistente en la protección otorgada contra todas aquellas medidas

⁵ Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁶ Ver la tesis de jurisprudencia 20/2014 del Tribunal Pleno, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

legislativas, administrativas o judiciales que puedan ser diseñadas ingeniosamente de una manera no previsible para los autores de la Constitución, para restringir indirectamente a la libertad de expresión.

83. Esta Suprema Corte ha precisado que la libertad de expresión se relaciona con distintas finalidades, por lo que no se puede reducir a un solo núcleo, “ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo”. Así, por la multiplicidad de propósitos que le dan sentido, esta Corte ha determinado que pueden identificarse dos facetas de dicho derecho: “Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual”.⁷
84. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha establecido que, aunque existe una presunción de que toda expresión merece protección constitucional, “no todas las expresiones merecen el mismo nivel de protección”. Aquellas relacionadas con el discurso político o que sean de interés para la deliberación pública presentan un mayor valor constitucional, no porque sean superiores a otro tipo de discursos, sino porque la Constitución busca trazar los fundamentos de un gobierno democrático basado en la deliberación racional de sus ciudadanos y, por tanto, debe garantizar de una manera reforzada la apertura de los canales de discusión y reflexión de los cuales se nutre el sistema.
85. El discurso político se encuentra protegido de manera reforzada en nuestro modelo constitucional por su valor instrumental a las funciones de crítica y cuestionamiento a las acciones del Gobierno en turno, actividades que cumplen con una importante función de rendición de cuentas.

⁷ Tesis aislada CDXVIII/2014, visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO”.

86. Así, hemos concluido que existe una relación instrumental entre la libertad de expresión, el derecho a la información e imprenta y el funcionamiento de la democracia, porque “tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos políticos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático”.⁸
87. En nuestra doctrina, esta Sala ha establecido que la libertad de expresión y su correlativo derecho de acceso a la información garantizan la existencia de canales públicos de deliberación, especialmente habilitados para la discusión de temas políticos, que deben protegerse de manera reforzada por las juezas y los jueces ante medidas que obstaculicen su ingreso o entorpezcan una deliberación robusta y desinhibida sobre temas de interés público, anticipando que una ley podría declararse inválida si violara la prohibición de establecimiento de restricciones indirectas a la Constitución.⁹
88. Por estas razones, en nuestra jurisprudencia, la libertad de expresión es el derecho constitucional que más se ha asociado a las precondiciones del

⁸ Tesis aislada 1a. CCXVII/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”

⁹ Tesis aislada XXX/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 682 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES.”

modelo de democracia constitucional previsto por nuestro Texto Fundamental, pues es el derecho que permite a los ciudadanos discutir y criticar a los titulares ocasionales de su gobierno, así como debatir reflexivamente para formar preferencias en relación a ciertos temas, que después condicionarán la toma de decisiones colectivas. En otras palabras, es un instrumento esencial del sistema de rendición de cuentas y del ideal de autogobierno democrático.

89. Pues bien, como se observa los derechos ahí consagrados -libertad de pensamiento, expresión y acceso a la información- se erigen como contenidos centrales del parámetro de control, los que no se limitan a proyectarse en una sola materia ni controlan únicamente un tipo de actos, sino que se erigen como protecciones transversales en todo el ordenamiento jurídico.
90. Como derechos humanos, deben entenderse removidos del ámbito de configuración de las autoridades públicas de nuestro país en cualquier fuente del derecho reservado a su favor por el texto constitucional, ya sea que se trate de una ley, un procedimiento administrativo, un acto unilateral o una sentencia judicial.
91. Por tanto, es incorrecto sostener que los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cesan de ser parámetro de control frente a las resoluciones que son producto de un procedimiento seguido en forma de juicio y que recobren esa función frente a los actos administrativos unilaterales, como también lo sería afirmar que ese contenido sólo aplica en una materia -por ejemplo, en la administrativa- pero no en otras -civil, penal o laboral- ya que los derechos humanos, por imperativo del artículo 1° constitucional son trasversales a todo el ordenamiento jurídico y controlan la validez de todos los actos y normas jurídicas. De otra manera, no podría entenderse cómo podrían ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

92. Ahora bien, como lo alega la recurrente, para precisar el contenido y alcance de esos derechos, debe traerse a colación los propósitos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, a través de la cual se modificaron, entre otros, los artículos 6 y 7 constitucionales.
93. Desde entonces, el artículo 6 constitucional, en su tercer párrafo, establece que el “[E]l Estado garantizará del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”
94. Como lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014, la reforma al artículo 28 constitucional vino acompañada de una propuesta de adición de contenidos a los artículos 6º y 7º constitucionales, asociadas por una unidad de propósitos: ampliar los derechos humanos de expresión y de acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Así, se señaló que la creación y diseño del Instituto Federal de Telecomunicaciones se ligó a un objetivo más amplio del Constituyente Permanente de proteger los derechos de los ciudadanos de expresarse libremente y de obtener información sin obstáculos impuestos por el gobierno, ni, principalmente, por los agentes económicos en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.
95. En aquél asunto, el Pleno analizó el proceso de reforma constitucional y concluyó que no sólo buscó avanzar un nuevo diseño estructural que permitiera el desarrollo económico del país, realizable de la mano de un órgano regulador guiado por criterios técnicos y económicos —y no políticos— sino también —y principalmente— avanzar un esquema de protección de derechos humanos esenciales para la democracia, como son los de libertad de expresión y de acceso a la información, con el fin de lograr su libre proyección en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en el entendido que en la

época actual el Estado no es la principal amenaza, sino el medio para desvanecer obstáculos a su ejercicio.

96. Con base en lo anterior, debe concluirse que el parámetro de control constitucional -fijado con los artículos 6, 7 constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- tiene un ámbito de proyección más amplio que el reconocido en la sentencia recurrida, pues con independencia de la materia en la que se emita el acto reclamado, dichos derechos se extienden para proteger las distintas facetas del proceso comunicativo, esto es, desde su formación en cada individuo hasta su difusión y libre intercambio masivo, tanto de manera informal y espontánea como a través de prácticas más formales (como son los medios de comunicación).
97. De lo expuesto se obtiene que los artículos 6 y 7 constitucionales, junto con las disposiciones convencionales citadas, establecen derechos sustantivos con un ámbito de aplicación expansivo que se proyectan sobre la totalidad de las materias, siendo uno de sus principales espacios de aplicación de esos derechos el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, pues en ese ámbito es en el cual se encuentran las leyes, regulaciones y actos que determinan las condiciones de prestación de los servicios públicos de funcionamiento de los medios de comunicación, es decir, el ámbito de reglamentación de la dimensión colectiva de los derechos humanos de acceso a la información y la libertad de expresión.
98. Como lo ha determinado la Segunda Sala en diversos precedentes, “el internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y expresión, atento a sus características singulares, como su velocidad, alcance mundial y relativo anonimato. Por tanto, en atención a ese derecho humano, se reconoce en el orden jurídico nacional y en el derecho internacional de los derechos humanos, existe el principio relativo a que el flujo de información por internet debe restringirse lo

mínimo posible, esto es, en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos.”¹⁰

99. En ese mismo precedente la Segunda Sala determinó que la regulación estatal dirigida a restringir o permitir contenidos en el internet debía ajustarse a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, determinando las condiciones que el juzgador debe considerar. Cabe precisar que la Segunda Sala concluyó que era inconstitucional el bloqueo genérico de una página electrónica, si era sobreinclusiva en relación al punto concreto que legítimamente puede restringir, justamente por tratarse de una violación directa a esos derechos humanos.¹¹
100. Habiendo determinado que los referidos derechos sustantivos no tienen un límite material en su ámbito de aplicación, se sigue que el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe ajustarse a sus exigencias para lograr un reconocimiento de validez.
101. No obstante, aún queda por determinar si la porción del artículo 7° constitucional, que establece la prohibición de secuestrar los bienes utilizados para la difusión de información, opinión e ideas, como instrumento del delito, es aplicable o no al derecho administrativo sancionador.
102. Esta pregunta es relevante, toda vez que el precepto constitucional formula dicha prohibición de secuestrar los bienes, asociándola a la hipótesis de que se trate de los instrumentos del delito, por lo que cabe preguntarse si fuera de la materia penal -donde cabe hablar de delitos- también aplica dicha prohibición constitucional, por ejemplo, el derecho administrativo sancionador.

¹⁰ Tesis aislada CII/2017 de la Segunda Sala, visible en la página 1433 del Libro 43 (junio de 2017), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE.”

¹¹ Ver la diversa tesis CV/2017 de la Segunda Sala, visible en la página 1439 del Libro 45 (junio de 2017), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.”

103. Podría pensarse que esta cuestión podría abordarse a través de la metodología seguida por esta Suprema Corte para construir los principios del derecho administrativo sancionador desde las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, respecto de lo cual hemos sostenido el criterio de que a la materia administrativa sancionadora es posible trasladar los principios del derecho penal aunque con grados de exigencia diferenciados y “en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.”¹²
104. Sin embargo, esta Sala rechaza esta aproximación. Los derechos sustantivos contenidos en el artículo 7° constitucional -incluida la prohibición de restricciones indirectas - no forman parte de una técnica garantista del derecho penal cuyo propósito sea controlar y limitar el poder punitivo del Estado, sino que se trata de una protección independiente, asociada a los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información, que se encuentran en la base de nuestro modelo de democracia constitucional y que se proyectan sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, sin importar la materia de que se trate: como habíamos dicho, son derechos humanos que son opinables a todas las autoridades en cualquier ámbito en el que actúen.
105. Por tanto, esta Sala realiza una ulterior corrección a la motivación de la sentencia recurrida, en la parte en que se afirma que esa prohibición solo es aplicable en la materia penal; por el contrario, la porción normativa del artículo 7° constitucional que protege a las personas con la prohibición de que, en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opinión e ideas, como instrumento del delito, debe entenderse con un ámbito de aplicación abierto, entendiendo que cuando hace referencia a los instrumentos del delito, lo que hace la Constitución es referirse al caso central de la prohibición, es decir, se refiere al ejemplo más claro de una

¹² Tesis de jurisprudencia 99/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1565 del Tomo XXIV (agosto de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”

restricción indirecta a las libertades de expresión y de acceso a la información, como lo es cuando se utiliza el derecho penal para inhibir el ejercicio de estos derechos, sin excluir de su aplicación a otras materias.

106. Por tanto, si la legislación aplicable en el derecho administrativo sancionador prescribe que en ciertos casos deben secuestrarse bienes utilizados en la comisión de infracciones administrativas, debe hacerlo evitando introducir una restricción indirecta a los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información. En otras palabras, en materia de telecomunicaciones también existe una prohibición sobre el secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento de las infracciones administrativas.
107. Siendo aplicable esa disposición constitucional al derecho administrativo sancionador, esta Sala estima necesario precisar que sus condiciones de aplicación varían de acuerdo a la naturaleza, finalidad y objeto de la medida legislativa de que se trate, pues no todo secuestro de bienes en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión actualiza la prohibición constitucional.
108. Para que dicha prohibición aplique a la manera de una “regla dura”, es necesario constatar que los bienes que son objeto del referido secuestro se encuentran ligados sustancialmente con las condiciones materiales que posibilitan la difusión de determinada información, opiniones e ideas, pues de otra manera la prohibición aplicaría en un regreso al infinito a cualquier instrumento o bien material relacionado con la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sin importar lo remoto de su relación con los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
109. Debe recordarse que la prohibición constitucional no protege el derecho de propiedad, sino la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información; por ello, sólo cuando la autoridad judicial observe que la privación de los bienes se relacionan íntimamente con la posibilidad de que se expresen determinados puntos de vista, como en su momento lo fue el secuestro de los

instrumentos de imprenta de un periódico o el papel necesario para publicar revistas o libros, de tal manera que con dicha privación se imposibilite a un determinado conjunto de personas expresarse por no tener una alternativa de acceso a los canales de deliberación pública, o bien, que esa privación de bienes sólo puede tener como motivación la penalización de ciertas ideas o puntos de vista, en este caso, la disposición legal debe declararse inconstitucional por violar la prohibición del artículo 7° constitucional. La aplicación de esta regla requerirá de una evaluación pormenorizada y cuidadosa para determinar, en la época de las nuevas tecnologías, cuáles de los instrumentos generan esta afectación indirecta evidente en los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información.

110. Sin embargo, fuera de estos casos claros, esta Sala considera que la prohibición no opera como una regla dura, sino como un principio, cuya aplicación requiere de un estándar de escrutinio, el cual ahora se procede a desarrollar.
111. Como lo hemos determinado en distintos precedentes, mientras la regla tiene una estructura condicional que es cerrada y que aplica a la manera “todo o nada”, ya que liga una hipótesis con una consecuencia normativa, el principio tiene una estructura abierta como mandato de optimización, que requiere de una individualización al caso concreto a través de algún estándar de escrutinio.¹³
112. Ahora bien, para fijar el estándar de escrutinio aplicable, esta Sala estima necesario relacionar la prohibición constitucional del artículo 7 constitucional con su doctrina sobre las restricciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información.

¹³ Ver la tesis aislada X/2022 de esta Primera Sala, visible en la página 1724 del Libro II (marzo de 2022) Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO Estricto.”

Prohibición de restricciones indirectas a los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información

113. Este apartado del parámetro de control encuentra fundamento en el artículo 7°, en dos apartados. En primer lugar, debe destacarse aquel introducido a través de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de telecomunicaciones, a través de la cual se adicionó un fragmento para robustecer la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, al establecer que “[n]o 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 cualquiera de otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.”
114. Como se observa, es importante destacar que en materia de telecomunicaciones, la Constitución prohíbe al legislador introducir restricciones indirectas a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información, a través del abuso de controles oficiales sobre frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera de otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.
115. El otro apartado es precisamente el contenido en el segundo párrafo del artículo 7° constitucional que establece que “[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”
116. En la interpretación de esta última porción constitucional deben considerarse dos elementos. En primer lugar la prohibición constitucional no es un fin en sí mismo, sino que se trata de la enunciación ejemplificativa de una violación a

una principio subyacente, a saber, la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información; por otra parte, en materia de telecomunicaciones, los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas no deben confundirse con cualquier infraestructura o dispositivos utilizados para la prestación de los servicios públicos en esa materia, y, por el contrario, debe reconocerse que, conforme al modelo de Estado Regulador, los servicios públicos de telecomunicaciones deben reglamentarse para cumplir con los fines de la reforma constitucional de junio de dos mil trece.

117. Esta Primera Sala concluye que las citadas disposiciones constitucionales consagran una amplia protección contra todas aquellas medidas legislativas que, sin regular directamente las condiciones del ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información, terminan produciendo una afectación injustificada en los presupuestos que las personas dan por sentados para ejercer dichos derechos de una manera abierta, robusta y desinhibida.
118. En este sentido, una legislación que imponga sanciones a los prestadores de servicios de telecomunicaciones puede violar este párametro de control si introduce una restricción indirecta a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información que no supere el estándar de escrutinio aplicable.
119. Como más adelante se precisará, esta Sala estima que será aplicable un estándar de escrutinio estricto para aquellas medidas que introduzcan una restricción indirecta que se proyecte sobre el contenido de las manifestaciones, discursos o información que sean materia del ejercicio del derecho de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, mientras que será aplicable un estándar ordinario si esa regulación sólo representa una restricción indirecta proyectada en cuestiones de forma, tiempo y lugar.
120. El Constituyente partió de la premisa de que no era factible anticipar y prever cuáles podrían ser las restricciones indirectas que los legisladores podrían

introducir en el futuro, pues era consciente que cambiarían con los distintos cambios tecnológicos y dependerían del dinamismo de las circunstancias sociales. Por ello, esta Sala considera que la autoridad judicial debe asumir una interpretación funcional, que tenga en consideración el propósito de esos derechos de tutelar una dimensión colectiva que sirva para sustentar un espacio de deliberación pública, y que tome en cuenta la exigencia de que el Estado mantenga neutralidad respecto de los contenidos de los discursos. Estas tres máximas interpretativas se basan en distintos precedentes de esta Suprema Corte.

121. **Interpretación funcional.** El parámetro de control constitucional referido a la libertad de expresión requiere en todo momento de una interpretación funcional por parte de los jueces constitucionales, lo que quiere decir que debe asignarse sentido normativo a los enunciados constitucionales de tal manera que se logre el funcionamiento óptimo de un “mercado de las ideas”, la apertura de “los canales políticos de deliberación” o el funcionamiento óptimo de la “plaza pública” para la discusión libre, robusta y desinhibida de los temas de interés público.

122. Al explorar los posibles candidatos alternativos de métodos interpretativos de la libertad de expresión, como el literal, esta Sala ha reiterado que debe ser la funcional la constitucionalmente exigible: “Tradicionalmente se ha entendido al derecho fundamental contenido en el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en su sentido literal**, como relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos; sin embargo, lo cierto es que atendiendo al dinamismo de las formas de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, forma de difusión de éstas y acceso a la sociedad, **debe entenderse a la libertad de imprenta en un sentido amplio y de carácter funcional** [...]. Así, del contenido armónico de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, se puede sostener que la libertad

de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión.”¹⁴ (Énfasis agregado).

123. **Propósito de la deliberación pública y sujetos privilegiados y discursos protegidos.** La exigencia constitucional de interpretar funcionalmente a la libertad de expresión –y su sub-especie, la libertad de prensa– busca vincular en todo momento a este parámetro de control con los propósitos de la referida libertad constitucional, los cuales, si bien son variados, incluyendo la tutela de un ámbito individual de auto-realización para que las personas se expresen libremente –la dimensión individual–, en el caso concreto importa el propósito de la dimensión colectiva de la misma, a saber, la creación y mantenimiento de un espacio público de deliberación sobre temas de interés público, lo que supone la existencia de un intercambio o discusión robusta, desinhibida y abierta de todos los ciudadanos como condición para el auto-gobierno democrático, la cual no podría llevarse cabo en una sociedad post-industrial como la nuestra si no es través de medios de comunicación masiva o de profesionales de la comunicación.
124. Por ello, en la doctrina de esta Suprema Corte se ha establecido que los medios de comunicación son sujetos de protección constitucional reforzada, pues “las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado

¹⁴ Tesis aislada CCIX/2012 de la Primera Sala, visible en la página 509 del Libro XII (septiembre de 2012), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UN MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN.”

de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y b) con ellas se persigue fomentar un debate público.”¹⁵

125. **Obligación de neutralidad del Estado.** Esta Suprema Corte ha indicado que el Estado tiene responsabilidades no sólo para evitar interferir o frustrar la deliberación pública robusta, desinhibida y abierta, sino también de propiciar y cuidar que se den las condiciones ideales de dicha deliberación. Por tanto, debe entenderse que existe una “obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público. La protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes las ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros.”¹⁶

126. Pues bien, con base en estas premisas es posible concluir que el artículo 7° constitucional no sólo busca consagrar un derecho constitucional para proteger a las personas directamente contra normas y actos que busquen afectar los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, sino también la de establecer una amplia protección contra afectaciones indirectas. De ahí que la prohibición del secuestro de los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas de ese precepto constitucional no se diriga

¹⁵ Tesis aislada XXII/2011 de la Primera Sala, visible en la página 2914 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

¹⁶ Tesis aislada XXIX/2011 de esta Primera Sala, visible en la página 2913 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES.”

a proteger el derecho humano a la propiedad, sino los derechos humanos de libertad de expresión y de acceso a la información.

127. En este sentido, debe relacionarse el artículo 7° con el diverso 22, ambos constitucionales, en el planteamiento de la recurrente, en el sentido de que la privación de sus bienes conforma una restricción indirecta a las libertades de expresión y acceso a la información. Desde esta perspectiva, le asiste la razón en que su planteamiento no se resuelve con la tesis de la Segunda Sala de rubro: **“RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN.”**

128. En lo que sigue esta Sala procederá a fijar el estándar que considera aplicable para determinar cuando una norma legal actualiza una violación *indirecta* a la libertad de expresión y acceso a la información para después regresar al estudio del precepto impugnado y determinar si lo supera o no.

129. Esta Primera Sala ha explorado el significado y alcance de la prohibición de restricciones indirectas y ha retomado los criterios de derecho comparado que la equiparan con la prohibición de la imposición de medidas inhibitorias o disuasivas (*“chilling effect”*).¹⁷

130. Así, esta Sala ha determinado que desde la perspectiva de las restricciones indirectas a la libertad de expresión lo relevante no es verificar si la norma o acto de autoridad coarta de manera expresa y directa la libertad de expresión, sino evaluar las normas en sus potenciales efectos, a saber, las afectaciones que podría generar “en las condiciones de desenvolvimiento de la persona en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de discurso afectable por la norma es de naturaleza política y cuando quien acude al juicio

¹⁷ Tesis aislada XXXIII/2016 de esta Primera Sala, visible en la página 680 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA”.

es una persona que se dedica a difundir dicha información a la sociedad”. En otras palabras “el juez de amparo debe verificar si, *prima facie*, se genera un efecto obstaculizador de participación en la deliberación pública.”¹⁸

131. Esta Primera Sala ha determinado que la prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión tiene el propósito de inhabilitar al Estado para imponer medidas que aunque neutras en apariencia tengan el potencial de generar un “disuasivo” o “inhibidor” para evitar que las personas participen de manera abierta, robusta y desinhibida en la deliberación pública; de ahí que esta Corte haya concluido que este tipo de prohibición tenga una estrecha relación con la dimensión colectiva de la libertad de expresión.
132. Para clarificar la racionalidad del parámetro de control, conviene recordar cómo las normas prohibitivas no sólo motivan a sus destinatarios a abstenerse de realizar la conducta prohibida, sino también a tomar precauciones adicionales para evitar ubicarse en la zona de riesgo alrededor de la aplicación de las mismas por parte de las autoridades encargadas de su aplicación.
133. En efecto, toda legislación que establezca prohibiciones y sanciones genera efectos inhibidores o disuasivos de otras conductas relacionadas o conexas que se ubicarían en la zona de fiscalización de las autoridades, toda vez que es razonable que las personas destinatarias de dichas prohibiciones tomen precauciones para evitar las consecuencias negativas de su incumplimiento. Por ejemplo, quien busque evitar actualizar un delito fiscal es muy probable que busque tomar medidas adicionales para asumir precauciones contables que lo lleven a evitar casos dudosos para las autoridades fiscalizadoras.
134. Así, todas las normas generan un efecto inhibidor de ciertas conductas que no están expresamente reguladas por ellas porque la aplicación coactiva de las normas jurídicas produce incentivos para que sus destinatarios se inhiban en

¹⁸ Tesis aislada XXXI/2016 de la Primera Sala, visible en la página 678 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERES LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.”

la realización de conductas que los pondrían ubicar en una zona de riesgo (de casos limítrofes para los órganos aplicadores). Esto se puede caracterizar como un efecto inhibitorio o disuasivo de las normas sancionatorias frente a la zona de riesgo.

135. Ahora, no todo efecto disuasivo de las normas es reprochable constitucionalmente, por ejemplo, cuando las personas asumen precauciones adicionales que terminen dando una mayor protección al bien jurídico tutelado por las normas prohibitivas. Regresando al ejemplo de los delitos fiscales, las precauciones adicionales tomadas por los contribuyentes para conservar en orden su contabilidad facilita el cumplimiento de sus obligaciones formales y, con ello, los valores subyacentes al artículo 31, fracción IV constitucional. Por tanto, para la Constitución no es reprochable que el legislador emita normas que inhiban conductas (incluso más allá de las expresamente prohibidas) cuando se trate de conductas que no reportan utilidad social.
136. Por el contrario, el efecto inhibitorio de las normas es reprochable constitucionalmente cuando la conducta inhibida o desincentivada es aquella que goza de una protección reforzada por su valor intrínseco para el modelo democrático, como lo serían aquellas normas prohibitivas que llevarían a sus destinatarios a inhibirse en el ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
137. Como se precisó, las restricciones indirectas a la libertad de expresión se identifican por referencia a una “inhibición”, a “un efecto silenciador” o un “efecto disuasivo” generado en las personas; lo inconstitucional de estas medidas es que generan un incentivo negativo en las personas para evitar asumir riesgos para ejercer sus derechos constitucionales a la libertad de expresión y acceso a la información y deben entenderse removidas del ámbito de libertad configurativo del legislador, pues la Constitución busca evitar el “margen de error” en perjuicio de aquello que se lograría si las personas ejercieran sus derechos humanos de una manera abierta y desinhibida, a saber, la existencia de un proceso deliberativo.

138. Mediante la prohibición de las restricciones indirectas a la libertad de expresión, la Constitución busca evitar la existencia de una zona de riesgo alrededor de la discusión pública, consistente en aquella área de reglas, por ejemplo, del derecho administrativo sancionador, que llevaría a una persona media a autocensurarse de participar en el ejercicio de sus derechos humanos. Frente a este tipo de riesgos indirectos a la libertad de expresión, la Constitución prefiere imponer una sobre-protección de la deliberación pública y, por tanto, cuando dichas restricciones indirectas no superan el estándar de escrutinio aplicable, deben declararse inválidas.
139. La premisa de la proscripción constitucional de las restricciones indirectas a la libertad de expresión se basa en una valoración del daño comparado de las consecuencias y efectos de las normas en un contexto de incertidumbre sobre el impacto de éstas en el mundo real. La posición privilegiada de los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información, cuyo ejercicio colectivo produce en vía de resultado una práctica de la deliberación pública, dirige a los jueces constitucionales a declarar la invalidez de aquella legislación que produzca un efecto inhibitor en su ejercicio.
140. Así, aunque las leyes busquen realizar un fin valioso, la deliberación pública, desinhibida, robusta y abierta siempre tiene un valor superior, por lo cual las autoridades tienen una obligación de minimizar zonas de riesgo.
141. Un precedente relevante para el presente caso es el amparo en revisión 1359/2015, resuelto por esta Primera Sala en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual se resolvió un caso planteado por una asociación civil, que acudió a promover juicio constitucional contra la omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir la legislación nacional que regule la contratación de publicidad oficial en los tres niveles de gobierno.
142. Esta Primera Sala otorgó el amparo a la quejosa y consideró que la omisión legislativa actualiza una de las prohibiciones indirectas a la libertad de

expresión de las proscritas constitucionalmente, ya que *“la ausencia de esta regulación propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos -o simplemente se amenace con restringirlo- a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.”*¹⁹

143. Al tratarse de una restricción indirecta, esta Sala estableció que lo relevante no era determinar si el acto reclamado restringe de manera inmediata e incondicional el goce de la referida libertad, sino determinar si a pesar de su neutralidad, ésta genera un efecto disuasivo o inhibitor en las personas para participar en el debate público. Por ello, esta Sala al resolver el referido caso determinó que *“la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un ‘efecto silenciador’ de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público.”*

144. Esta Primera Sala concluye que para detectar la existencia de una de las restricciones indirectas a la libertad de expresión –de las prohibidas por la Constitución– no basta acreditar que la norma o acto tenga un efecto negativo en las condiciones de comunicación de las personas; lo relevante es evaluar los méritos de la medida con el fin de determinar si éste genera un efecto inhibitor injustificado.

145. La determinación de si una norma legal es inconstitucional por incluir una de las restricciones indirectas prohibidas por el artículo 7° constitucional debe ser el producto de una evaluación individualizada de las circunstancias de cada caso concreto. Como habíamos dicho, con dicha prohibición los autores de la Constitución buscaron otorgar una protección a las personas contra aquellas medidas perjudiciales para la libertad de expresión y acceso a la información

¹⁹ Tesis aislada XXIV/2018 de esta Primera Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA.”

poco previsible de antemano, al ser conscientes que dichas medidas se irían modificando con los cambios tecnológicos y con el cambio de circunstancias sociales.

146. De ahí que la parte conducente del artículo 7° constitucional se limite a establecer un listado enunciativo de estas medidas en los siguientes términos: “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.”
147. Esta Suprema Corte ha determinado que este listado es ejemplificativo, por lo que es dable identificar nuevas restricciones indirectas, como fue el amparo en revisión 1359/2015, en el cual se concluyó que “la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión”.
148. Con esta misma racionalidad ejemplificativa debe interpretarse la porción del segundo párrafo del artículo 7° constitucional, que establece la prohibición de que “[e]n ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”
149. Como habíamos dicho, esta disposición constitucional, tiene dos ámbitos de aplicación: en su núcleo, aplica como regla, es decir, cuando se constate que el secuestro de los bienes es una sanción que busca penalizar un determinado punto de vista, o bien, obstaculice a un determinado conjunto de personas de expresar sus puntos de vistas, en ese caso, debe declararse su invalidez. Fuera de este ámbito central, la prohibición aplica como un principio, por lo que es necesario evaluar los méritos de la medida a la luz de sus finalidades y ponderarla con su afectación en los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

150. Ahora bien, la interpretación funcional, dirigida a considerar los fines del parámetro de control de crear canales abiertos de deliberación pública, respecto de cuyos contenidos el Estado debe mantenerse neutro, lleva a esta Sala a reconocer que ahí donde la prohibición constitucional aplique en la manera de principio -fuera del núcleo de su ámbito donde aplica como regla- no todas las reglamentaciones producen una sospecha de inconstitucionalidad, ya que ésta puede ser de dos tipos:
151. En primer lugar se encuentran aquellas medidas legislativas emitidas por el Estado mexicano para cumplir con su responsabilidad de rectoría para reglamentar el ámbito de las telecomunicaciones a la luz de los artículos 6, 7 y 28 constitucionales, conforme al modelo de Estado Regulador; aquí se ubica aquella legislación y, cualquier regulación, que sea general, que se limite a 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 la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, incluidas las cuestiones de competencia económica y combate a los monopolios.
152. Cuando esta legislación y/o regulación se limite a establecer reglas claras, generales, dirigidas razonablemente a cumplir los fines constitucionales de rectoría que se otorgan expresamente por la Constitución a favor del Estado, la autoridad judicial se limitará a constatar que las referidas reglas encuadran en estas categorías, así como a asegurarse de que no tienen un impacto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario en la sociedad, comprobado lo cual debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad.
153. Por el contrario, si la legislación y/o regulación impugnada no contiene reglas justificables en razones técnicas de aplicación general y no se dirigen a realizar los fines de rectoría del Estado y, se demuestra que su implementación tiene el efecto de silenciar, inhibir, o censurar un punto de vista minoritario en la

sociedad; o bien, que se trata de una reglamentación que produce una zona de riesgo para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, por el exceso de controles o discrecionalidad de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, será aplicable un estándar de escrutinio estricto.

154. Esta Sala estima que la diferenciación de los dos estándares de escrutinio aplicable a la legislación que afecta a la libertad de expresión se basa en una línea de precedentes de este Tribunal, que ahora se retoma. Al respecto, cabe citar la tesis de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO.”**²⁰

Análisis del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

155. Pues bien, habiendo fijado el parámetro de control y el estándar de escrutinio aplicable, esta Sala procede a aplicar lo expuesto al caso concreto para determinar si el artículo impugnado es válido desde la perspectiva constitucional o no. Conviene destacar nuevamente el contenido del dispositivo combatido:

Artículo 305. Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones.

156. El precepto legal establece una sanción administrativa, consistente en la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos

²⁰ Ver la tesis aislada XXXIX/2018 de esta Primera Sala, visible en la página 1230 del Libro 54 (mayo de 2018), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Cabe mencionar que recientemente el Tribunal Pleno también adoptó la premisa de que el escrutinio judicial sobre las restricciones legislativas a la libertad de expresión se debía modular en distintas intensidades. Al respecto ver la tesis de jurisprudencia 9/2020 del Pleno, visible en la página 27 del Libro 79 (octubre de 2020), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: **“USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN QUE LO PREVÉ COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”**

empleados en la comisión de una de las dos infracciones a la cuales se liga, a saber, cuando las personas presten servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o bien, cuando por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación.

157. En el caso concreto, la quejosa combate la validez de la disposición únicamente por lo que respecta a la hipótesis infractora que se le aplicó, consistente en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización.

158. Para resolver la presente cuestión debe partirse de la premisa de que efectivamente el precepto legal impugnado no busca limitar ninguna de las actividades protegidas por los derechos reconocidos en el artículo 7° constitucional, sino combatir la diversa irregularidad de prestar servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, actividad que, la quejosa concede, no se encuentra cubierta por ningún derecho constitucional.

159. Por tanto, conforme a los lineamientos señalados, debe determinarse si dicha disposición va más allá de la sanción razonable que podría asociarse a dicha irregularidad para imponer una restricción indirecta a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información.

160. En el caso, debe constatarse en cuál de las modalidades de aplicación de la prohibición contenida en el segundo párrafo del artículo 7° constitucional encuadra la disposición impugnada.

161. Como habíamos precisado, la norma constitucional tiene dos modalidades de aplicación: como regla, cuando se trate de bienes estrechamente relacionados con la difusión de información, opiniones e ideas, de tal manera que los mismos sea imprescindibles para el ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información y, otro ámbito, en el cual dicha

prohibición se proyecta como un principio, en donde se requiere de un estándar de escrutinio, ya sea ordinario si la medida legislativa cuestionada se limita a establecer lineamientos de tiempo, modo y lugar, o bien, un escrutinio estricto si se dirige a influir sobre los contenidos de la expresión.

162. Esta Sala estima que el precepto impugnado no se ubica en el ámbito de aplicación nuclear, donde la prohibición constitucional aplica como regla porque no existe base para equiparar el “uso de las instalaciones y equipos empleados para ofrecer servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización” a la utilización de los bienes instrumentalizados para lograr “la difusión de información, opiniones e ideas”.
163. Ello, ya que si bien es cierto que las instalaciones y equipos empleados para prestar servicios de telecomunicaciones, como podría ser internet, supone la transmisión de contenidos, lo relevante es que en autos no se demostró que la quejosa se haya involucrado en la prestación de esos servicios irregulares con la finalidad de difundir determinados contenidos a la población, sino más bien pretendió poner a disposición de las personas esos servicios para obtener una utilidad económica, con indiferencia del contenido de la información a la que accediera la población.
164. Como se precisó más arriba, la prohibición del artículo 7° constitucional sólo debe aplicarse como regla cuando se trate de un precepto legal que permita a las autoridades secuestrar bienes utilizados para “la difusión de información, opiniones e ideas”.
165. En otras palabras, el precepto impugnado contempla la privación de los bienes que permiten a una persona explotar un bien público sin contraprestación al Estado y no el secuestro de aquellos bienes utilizados para la difusión de las ideas.
166. Como lo había determinado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma constitucional de dos mil trece, el

espectro radioeléctrico es un bien del dominio de la nación susceptible de entregarse a cambio de un precio, mediante un régimen de concesiones, al cual son aplicables los principios constitucionales no sólo de rectoría económica, sino también los referidos a derechos humanos, por tratarse de una actividad de interés público, “porque los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados.”²¹

167. Como ahora se procederá a demostrar, el acceso a las concesiones para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión se encuentran predeterminadas constitucionalmente para permitir que se desarrolle un mercado de medios de comunicación que sea plural y competitivo, cuya obtención no dependa solamente del factor económico, llegando a preverse algunas concesiones que deben asignarse directamente por razones de interés público.
168. Para esta Primera Sala existe una correlación de variables para determinar la rigidez del control constitucional sobre sanciones administrativas que incluyan la pérdida de bienes utilizados para la prestación de servicios en materia de telecomunicaciones y radiodifusión: a mayor neutralidad y apertura en las reglas de acceso a las concesiones, menor sospecha de que el régimen sancionatorio dispuesto para proteger dichas reglas contenga restricciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información. En otras palabras, a menores barreras de entrada para convertirse en un agente económico en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, mayor libertad configurativa para diseñar sanciones para disuadir a quienes busquen prestar ese servicio explotando un bien público sin la concesión respectiva.

²¹ Ver tesis de jurisprudencia 72/2007 del Tribunal Pleno, visible en la página 986 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS.”

169. Como se observa, este criterio es condicional, pues si eventualmente, las reglas sobre otorgamiento, conservación y terminación de concesiones dejaran de ser neutras, abiertas y dirigidas a propiciar el pluralismo en los medios de comunicaciones, en ese caso, se justificará la reversión de la presunción de validez para generarse una sospecha de que las sanciones administrativas en realidad esconden afectaciones indirectas a la libertad de expresión y acceso a la información.
170. No obstante, actualmente, esta Sala considera que el orden jurídico mexicano contiene una regulación en materia de concesiones de servicios públicos de telecomunicaciones que, en general y hasta que no se compruebe lo contrario en casos futuros, puede caracterizarse como neutra, abierta, dirigida a propiciar el pluralismo y la competencia.
171. El artículo 28 constitucional, en su parte conducente, establece que “[l]as concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.”
172. Inmediatamente después, el artículo 28 constitucional establece que “[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La Ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.”
173. Como lo solicitó la recurrente, deben traerse a colación los propósitos de la reforma constitucional de junio de dos mil trece en materia de

telecomunicaciones; de ahí que deba rescatarse lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la controversia constitucional 117/2014, en cuya ejecutoria determinó que debe considerarse que el propósito del órgano reformador fue ampliar los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información “de una manera cualificada, para lograr una proyección inédita en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión.” [...] “Sin embargo, para su protección se estimó insuficiente su mera enunciación y se procedió a establecer una garantía orgánica, por lo que se previó el otorgamiento de obligaciones al Estado para acompañar a los particulares removiendo los obstáculos generados para el libre ejercicio de estas libertades fundamentales.”

174. Es por esta razón que, como se señaló en ese precedente que, “en la Constitución se reconfigura la naturaleza de las telecomunicaciones para redefinirlas como servicios públicos de interés general, lo que permite abrir el espacio para que el Estado cumpla su obligación de garantizar que dichos servicios sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, en beneficio de la autonomía de todas las personas para el libre ejercicio de sus libertades fundamentales.”

175. En suma, el Pleno determinó que la reforma de junio de dos mil trece se basó en la premisa de que “la ampliación de los derechos humanos de las personas a la libre expresión y acceso a la información no podría entenderse sin la ampliación de las facultades regulatorias del Estado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, toda vez que se ha estimado insuficiente su protección en el contexto de mercados desregulados dejados a la ley de la oferta y la demanda.”

176. En consecuencia, el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe sujetarse a un estándar de escrutinio ordinario porque el precepto se ubica en la primera de las categorías señaladas en el apartado anterior, a saber, en aquel de las disposiciones que se limitan a establecer reglas claras, generales, dirigidas razonablemente a cumplir los fines

constitucionales de rectoría que se otorgan expresamente por la Constitución a favor del Estado, en cuyo caso, como se determinó, la autoridad judicial se debe limitar a constatar que las referidas reglas encuadran en estas categorías, así como a asegurarse de que no tienen un impacto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario en la sociedad, comprobado lo cual debe aplicarse un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad.

177. Esta Sala estima que el precepto legal es neutro respecto a los contenidos que pudieran transmitirse en alguno de los servicios de telecomunicaciones; se trata de una sanción que se dirige íntegramente a inhibir a quienes pretendan utilizar instalaciones y dispositivos para prestar esos servicios sin concesión; además no tiene una afectación en las condiciones de ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, pues no impide que quien tenga esas instalaciones y dispositivos inicie un procedimiento para la obtención de una concesión.
178. De esta manera, al aplicarse al estándar de escrutinio ordinario, esta Sala estima que el precepto supera cada uno de sus pasos, consistentes en que 1) la medida legislativa tenga un fin constitucionalmente legítimo, sin necesidad de que éste sea imperante, 2) que sea instrumentalmente adecuado para lograr la realización del constitucionalmente legítimo, sin llegar al grado de ser necesario, y 3) que sea proporcional en sentido estricto.
179. En primer lugar, esta Sala estima que el precepto impugnado se dirige a realizar el fin previsto en el artículo 28 constitucional, consistente en establecer un sistema de sanciones efectivo. Debe recordarse que en la porción relevante del precepto constitucional se establece “[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La Ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.”

180. Por otra parte, se estima que la medida legislativa es instrumentalmente adecuada, pues a través de la imposición de la sanción, consistente en la pérdida en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, se priva al infractor de los medios para realizar la conducta infractora; adicionalmente, la severidad de la sanción es un factor de inhibición para que las demás personas realicen la misma conducta.
181. Finalmente, la medida legislativa es proporcional en sentido estricto, pues la pérdida de los bienes se limitan a aquellas estrictamente relacionadas con las instalaciones y equipos empleados en la comisión de la infracción administrativa, sin incluir otros; si bien es cierto que esa pérdida produce una afectación que pudiera ser relevante en el patrimonio del sujeto infractor, debe concluirse que en cualquier caso es mayor el beneficio colectivo logrado con la norma impugnada, pues los desincentivos para que las personas burlen el régimen de concesiones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones es indispensable para que el Estado logre realizar los fines del artículo 28 constitucional, a saber, garantizar que dichos servicios sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, en beneficio de la autonomía de todas las personas para el libre ejercicio de sus libertades fundamentales.
182. Así, el artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión supera el estándar de escrutinio ordinario, por lo que debe concluirse que no viola el artículo 7° constitucional, pues no establece una restricción indirecta a la libertad de expresión ni al derecho de acceso a la información.
183. Por tanto, al ajustarse al parámetro de control fijado en esta sentencia, el precepto impugnado debe reconocerse como válido, por lo que los argumentos de la recurrente deben calificarse como infundados.

VI. REVISIÓN ADHESIVA Y RESERVA DE JURISDICCIÓN

184. Dada la calificación de infundados de los agravios de la revisión principal, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Instituto Federal de Telecomunicaciones; resulta aplicable la jurisprudencia 166/2007 de la Segunda Sala, de rubro: **“REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA”²²**.

185. Por otra parte, al haberse desestimado el planteamiento de constitucionalidad de la parte recurrente, subsiste el estudio de los temas de legalidad planteados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en su revisión principal, por lo que debe reservarse jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República para que, en el ámbito de su competencia, resuelva lo que en derecho corresponda.

VII. DECISIÓN

186. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios de la quejosa recurrente, debe confirmarse la sentencia recurrida y reconocerse la validez del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Por otra parte, debe declararse sin materia la revisión adhesiva y reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que resuelva los temas de legalidad pendientes en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

²² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021

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

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra del artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

TERCERO. Se declara sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad responsable.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República en los términos del apartado VI de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores y las señoras Ministras: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero con consideraciones distintas y se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

AMPARO EN REVISIÓN 136/2021

Esta foja corresponde a la sentencia dictada en el Amparo en Revisión 136/2021, fallado el cinco de octubre de dos mil veintidós.