

EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO EN LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, A CONTINUACIÓN, SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 652/2022, QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

AMPARO EN REVISIÓN 652/2022

**QUEJOSAS Y RECURRENTES:
CINEMEX WTC, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE
Y OTRAS**

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ

COLABORÓ: GUNTHER HERNÁNDEZ BERNAL

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 652/2022, interpuesto por las quejasas ***** , en contra de la sentencia, terminada de engrosar el once de abril de dos mil veintidós, por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dentro del juicio de amparo indirecto ***** .

[...]

ESTUDIO DE FONDO

26. QUINTO. Cuestión jurídica por resolver. Resulta necesario precisar que el presente asunto proviene de la reserva de jurisdicción efectuada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

27. Por lo anterior, el problema jurídico a resolver es competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía por considerarse que transgrede los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 1°, 5 °, 25 y 28 constitucionales; 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y, 6° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

28. Al respecto, debe precisarse desde este momento el contenido del precepto impugnado, que a la letra dice:

“ARTICULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.”

29. Como podrá observarse, la norma anteriormente transcrita impone dos obligaciones principales correlacionadas a cargo de las personas que exhiben películas, como es el caso de las quejas: una referente al **doblaje** y otra relativa al **subtitulaje**.

30. Por lo que hace al doblaje, el artículo impugnado establece que las películas deberán ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos. En relación con el subtítulaje, se prevé que, independientemente de la clasificación o idioma de las películas, todas deben ser subtituladas al español.

31. Tomando en cuenta que los conceptos de violación se enderezan de manera diferenciada a cada una de esas obligaciones. Primero se analizarán aquellos en los que se combate la obligación de subtítular la totalidad de las películas al idioma español, con independencia de su idioma original, y, en un segundo momento, los planteamientos sobre prohibición de doblar películas que no sean infantiles o documentales educativos.

32. SEXTO. Análisis de la obligación contenida en el precepto impugnado respecto a subtítular las películas al idioma español, con independencia de su idioma original. Esta Primera Sala estima que los conceptos de violación tendentes a combatir la obligación de subtítular las películas, sin importar su clasificación o idioma, al español, devienen infundados.

33. Para demostrar la afirmación anterior, el estudio de esta temática se llevará a cabo en diferentes apartados que atenderán, respectivamente, a los diversos conceptos de violación en relación con esta obligación.

34. A. Violación al principio de progresividad y no regresividad. En el **quinto concepto de violación** formulado en la demanda de amparo, las sociedades quejasas estimaron, en síntesis, que el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía es contrario a lo dispuesto en los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, toda vez que constituye una medida regresiva a la protección de los derechos fundamentales.

35. Consideraron que la reforma al precepto impugnado impacta en el mecanismo competitivo que antes preveía la Ley Federal de Cinematografía y en diversos derechos previamente reconocidos en dicho ordenamiento, asimismo instaure barreras a la competencia dentro del mercado relevante, lo que no es justificable a la luz del fin perseguido por el legislador, esto es, la inclusión de personas con discapacidad auditiva.

36. Finalmente, argumentaron que, al establecerse medidas regresivas que restrinjan un derecho humano, el Estado es quien tiene el deber de justificar plenamente los motivos de su adopción a través de un escrutinio estricto de constitucionalidad, así como la carga probatoria correspondiente.

37. En atención a lo planteado, esta Primera Sala considera que lo expuesto por la parte quejosa es **infundado**.

38. Debe de señalarse que el principio de progresividad de los derechos humanos se encuentra previsto en el artículo 1º constitucional¹. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas; el cual, se compone por diversas exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

[...]

de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.

39. En sentido positivo, derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y, para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo jurídicamente posible, esos aspectos de los derechos.

40. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

41. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

42. En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual —y la prohibición de regresión— del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar.

43. Por otro lado, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se estimaba que éstos, a diferencia de los derechos civiles y políticos, imponían a los

Estados no sólo ni principalmente obligaciones negativas (de omitir), sino, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y, por lo tanto, que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

44. En ese tenor, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron tal tipo de derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros “objetivos programáticos” cuyo cumplimiento quede a la buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de los derechos de referencia.

45. No obstante de los razonamientos antes expuestos, esta Primera Sala considera relevante aclarar que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los así denominados, económicos, sociales y culturales.

46. Ahora, dado que el artículo 1º de la Constitución Federal impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, omite otorgar el alcance más amplio al derecho respectivo, omite garantizarle el nivel más alto de tutela o adopta una medida regresiva, y alega para justificar su actuación la falta de recursos; en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de

que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

- a) Se acredita la falta de recursos;
- b) Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito;
- c) Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor;

47. Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen margen amplio de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad está limitada cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que ésta, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

48. En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, prioritariamente, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.

49. Sentado lo anterior, resulta conveniente establecer lo normativamente incorporado a raíz del Decreto que reformó el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía de mérito, publicado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:

Artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía (Previo a la reforma)	Artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía (vigente)
<p>ARTICULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas en español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español.</p>	<p>ARTICULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original <u>y subtituladas al español</u>, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, <u>pero siempre subtituladas en español</u>.</p>

50. Como puede observarse, la reforma al artículo combatido introdujo la obligación de que todas las películas —sin importar su clasificación o idioma original— deberán ser exhibidas subtituladas al español.

51. Derivado del análisis al dictamen que dio pauta a la expedición del precepto reclamado por parte de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Primera del Senado de la República, se desprende el fin perseguido por el legislador, en los siguientes términos:

“II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa propone reformar el artículo 8 de la Ley Federal de Cinematografía, con el objetivo de que todas las películas, sin excepción, sean subtituladas con la finalidad de desaparecer la brecha de inclusión de las personas con discapacidad auditiva.

Los proponentes en su exposición de motivos señalan que, en México, tener una discapacidad es un sinónimo de discriminación, vulnerabilidad y fragilidad social. Actualmente en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se define en la fracción IX de su artículo 2 a la discapacidad como:

[...]

Las personas que padecen algún tipo de discapacidad tienen dificultades para llevar con normalidad su vida diaria, lo que impide que estos puedan gozar de sus derechos como el acceso a la salud, al trabajo, a la educación, al transporte, a las comunicaciones, a la cultura, al turismo entre otros.

Lo anterior, contrapone lo establecido en el artículo primero de nuestra Carta Magna en donde se establece que:

[...]

II. En México, según datos del “Censo de Población y Vivienda del 2010” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en ese año había 5 millones 739 mil 270 mexicanos con algún tipo de discapacidad, de los cuales el 12 por ciento tienen discapacidad auditiva. A su vez, en cifras más recientes, el INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de acuerdo a los datos resultado de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, se reflejó que de los 119.9 millones de personas que habitaban en ese año en el país, 7.2 millones tenían algún tipo de discapacidad lo que representa el 6 por ciento del total de los mexicanos, de los cuales 2.4 millones de personas presentaron una discapacidad auditiva.

III. En el décimo primer párrafo del artículo 4 de nuestra Carta Magna se establece que:

[...]

Sin embargo, este precepto no siempre se hace válido para las personas que padecen alguna discapacidad. Un claro ejemplo de lo anterior son las personas con discapacidad auditiva, quienes, en su mayoría, no pueden

disfrutar de las proyecciones cinematográficas cuando no cuentan con subtítulos, lo que las excluye de acceder a contenidos culturales, como las películas en español

En este sentido, el artículo 20 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece que:

[...]

Es necesario impulsar y fortalecer las condiciones de igualdad entre las y los mexicanos, por lo tanto, debemos generar políticas adecuadas y sensibles para la inclusión de los grupos vulnerables.

En este sentido, existe una petición presentada en la plataforma electrónica Change.org, en donde se solicitó a la Comisión de Grupos Vulnerables del Senado de la República, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las diversas compañías de cinematografía que: “se reglamente la obligatoriedad en el uso de subtítulos en español para todas las proyecciones cinematográficas dentro del territorio nacional, no obstante su idioma, con la finalidad de que esta brecha en procesos de inclusión y comunicación desaparezca”.

Esta petición inició el jueves 19 de abril del presente año, bajo la consigna “Queremos cines incluyentes para la Comunidad Sorda”.

Mencionan que en la presente Iniciativa se suman a dicha propuesta, ya que las dificultades que enfrenta una persona con cualquier tipo de discapacidad pueden disminuirse si contribuimos a eliminar las barreras que se encuentran en el entorno social. Coincidimos en que se deben adaptar los lugares, los servicios y la información para que sean accesibles a dicha comunidad, asegurando su plena inclusión y participación.

[...]

III. CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS

[...]

SEGUNDA. - Las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Primera, coincidimos que la iniciativa es loable y además de gran trascendencia para un grupo vulnerable de la sociedad, porque siempre estaremos en contra de la exclusión, porque hoy estamos en un mundo de inclusión económica, cultural, educativa y artística.

TERCERA. - Con fecha 10 de abril de 2018, se aprobó con 80 votos en pro en sesión del pleno de la Cámara de Senadores, el Honorable Congreso de la Unión declaró el día 28 de noviembre de cada año como “Día Nacional del Sordo”, con el objeto de sensibilizar y concientizar a la sociedad con respecto a la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad auditiva.

CUARTA. – En las consideraciones del dictamen mencionado en el párrafo anterior cita que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estipula en su artículo 30 de la Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte, numeral 4, que “las personas con discapacidad tendrán derecho, en igualdad de condiciones con las demás, al reconocimiento y el apoyo de su identidad cultural, lingüística específica, incluidas la lengua de señas y la cultura de los sordos”, bajo los principios generales enunciados en su artículo 3, del respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, la independencia de la persona, no discriminación, participación e inclusión plena y efectiva en sociedad, respeto por la diferencia y aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas, igualdad de oportunidades, accesibilidad, igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y niñas con discapacidad y su derecho a preservar su identidad.

[...]

SEPTIMA. – Las Comisiones Dictaminadoras consideramos que el 80% de las películas en cartelera provienen de industrias extranjeras (CANACINE 2018) y que por ende se encuentran subtituladas, además de que con la modificación propuesta se abriría las puertas del cine mexicano a un mercado adicional de 2.4 millones de mexicanos con algún tipo de discapacidad auditiva (CONAPO-INEGI, 2014) fortaleciendo los ingresos en taquilla para el cine nacional.

[...]

DÉCIMA PRIMERA.- Considerar a las personas con discapacidad auditiva para disfrutar del séptimo arte mediante la incorporación de elementos accesibles a las películas, es sin duda garantizar el interés superior, en un mundo global basado en promover derechos humanos para las personas con discapacidades a nivel mundial; por lo que la inclusión es sin duda un mecanismo para el desarrollo social, que se utilizar para centrar la atención en aquellos más vulnerables a fin de incorporarlos a la cultura e innovación social con la implementación de políticas públicas para originar mejores condiciones

con las herramientas y tecnologías adecuadas y accesibles para beneficiar a esos sectores de la población.

DÉCIMA SEGUNDA. - La iniciativa es sin duda un reclamo de justicia, y las Comisiones Dictaminadoras coincidimos en ello, aunado a que estamos ante el tema de la inclusión social, y esta es la posibilidad de que todas las personas gocen de sus Derechos Humanos, para ello es importante que nosotros como legisladores, como líderes políticos y sociales compartamos una misma visión. De otorgarle dignidad a la persona y esto es, brindarle la oportunidad de participar de manera plena en la vida social. La exclusión social es justamente lo contrario a esto, que sería discriminación, lo que se debe combatir.

DÉCIMA TERCERA. – Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que implementar los subtítulos en español en todas las obras cinematográficas desempeñan un papel importante para reducir, mitigar y prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

[...]

DÉCIMA QUINTA. – Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras consideramos en apego al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las condiciones en que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión en la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. Que el objeto de la propuesta es fortalecer la igualdad de oportunidades a los sectores de población con alguna discapacidad auditiva.

[...]”

52. De la anterior transcripción se advierte que la principal finalidad buscada por el legislador al expedir el artículo impugnado consiste en la **inclusión de personas con discapacidad auditiva** para el disfrute de las películas en salas cinematográficas; lo que obedece a razones de índole constitucionalmente admisibles.

53. Ahora bien, esta Primera Sala no comparte el planteamiento de la parte quejosa en cuanto a que el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía contiene una medida regresiva a la protección de los derechos fundamentales, toda vez que el dispositivo en cuestión establece la obligación de exhibir todas las películas subtituladas al español, en aras de incluir a un sector de la población que cuenta con una discapacidad auditiva.

54. El precepto impugnado —en cuanto a la obligación de subtítular todas las películas cinematográficas— abona a la optimización del principio de progresividad de los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva, y al cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales a cargo del Estado mexicano, como se establece a continuación.

55. En efecto, desde el punto de vista convencional, es menester destacar lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

“Artículo 1

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

“Artículo 2

Definiciones

A los fines de la presente Convención:

La “comunicación” incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje

sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

Por "lenguaje" se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;

Por "discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

Por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

[...]"

"Artículo 4

Obligaciones generales

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

[...]

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

[...]

g) Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

[...]"

“Artículo 9

Accesibilidad

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

[...]

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

[...]

b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;

[...]"

“Artículo 30

Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural y adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad:

- a) Tengan acceso a material cultural en formatos accesibles;
- b) Tengan acceso a programas de televisión, películas, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles;
- c) Tengan acceso a lugares en donde se ofrezcan representaciones o servicios culturales tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y servicios turísticos y, en la medida de lo posible, tengan acceso a monumentos y lugares de importancia cultural nacional.

[...]"

56. Por su parte, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad prevé:

“ARTÍCULO II

Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.”

“ARTÍCULO III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

- a) *Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;*

- b) *Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;*
- c) *Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y*

[...]"

57. Finalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Número 21, recalcó:

“III. Contenido normativo del párrafo 1 a) del artículo 15 6.

El derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad. Para realizarlo, es necesario que el Estado parte se abstenga de hacer algo (no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales), por una parte, y que tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, promoverla y facilitarla y dar acceso a los bienes culturales y preservarlos), por la otra.

[...]"

“B. Elementos del derecho a participar en la vida cultural 16.

La plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural requiere de la existencia de los siguientes elementos, sobre la base de la igualdad y de la no discriminación:

- a) ***La disponibilidad*** es la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, **salas de cine** y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, como parques, plazas, avenidas y calles; dones de la naturaleza, como mares, lagos, ríos, montañas, bosques y reservas naturales, en particular su flora y su fauna, que dan a los países su carácter y su biodiversidad; bienes culturales intangibles, como lenguas, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, así como valores, que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades. De todos los bienes culturales, tiene especial valor la productiva relación intercultural

que se establece cuando diversos grupos, minorías y comunidades pueden compartir libremente el mismo territorio.

b) **La accesibilidad** consiste en disponer de oportunidades efectivas y concretas de que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura que esté al alcance físico y financiero de todos, en las zonas urbanas y en las rurales, sin discriminación. Es fundamental a este respecto dar y facilitar a las personas mayores, a las personas con discapacidad y a quienes viven en la pobreza acceso a esa cultura. Comprende también el derecho de toda persona a buscar, recibir y compartir información sobre todas las manifestaciones de la cultura en el idioma de su elección, así como el acceso de las comunidades a los medios de expresión y difusión.

[...]"

“D. Temas especiales de aplicación general No discriminación e igualdad de trato

[...]

22. En particular, nadie puede ser discriminado por el hecho de querer optar por pertenecer o no a una comunidad o grupo cultural determinado, o por el hecho de ejercer o no una actividad cultural. Igualmente, nadie quedará excluido del acceso a las prácticas, los bienes y los servicios culturales.”

“E. Personas y comunidades que requieren protección especial

[...]

4. Las personas con discapacidad

30. En el párrafo 17 de las Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad se dispone que “los Estados velarán por que las personas con discapacidad tengan oportunidad de utilizar su capacidad creadora, artística e intelectual, no solamente para su propio beneficio sino también para enriquecer a su comunidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales y que los Estados deben promover la accesibilidad y disponibilidad de lugares en que se realicen actos culturales o se presten servicios culturales.

31. A fin de facilitar la participación de las personas con discapacidad en la vida cultural, los Estados partes deben, entre otras cosas, reconocer su

derecho a disponer de material cultural, programas de televisión, **películas**, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles; a tener acceso a lugares en que se realicen actos culturales o se presten servicios culturales, tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y servicios turísticos y, en la medida de lo posible, a monumentos y lugares de importancia cultural nacional; al reconocimiento de su identidad cultural y lingüística específica, incluidos el lenguaje de señas y la cultura de los sordos; y a que se aliente y promueva su participación, en la medida de lo posible, en actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas.”

“III. Obligaciones de los Estados partes

A. Obligaciones jurídicas de carácter general

45. El Pacto, si bien se refiere a la realización "progresiva" de los derechos en él consagrados y reconoce los problemas que dimanar de la falta de recursos, impone a los Estados partes la obligación expresa y continua de adoptar medidas deliberadas y concretas destinadas a la plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural.”

“B. Obligaciones jurídicas específicas

[...]

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

[...]

d) El acceso garantizado de todos, sin discriminación por motivos de posición económica o cualquier otra condición social, a museos, bibliotecas, cines y teatros, y a actividades, servicios y eventos culturales.”

“V. Implementación a nivel nacional

A. Legislación, estrategias y políticas

[...]

68. El Comité alienta a los Estados partes a que utilicen en la mayor medida posible los valiosos recursos culturales con que cuenta toda sociedad y a que los pongan al alcance de todos, prestando particular atención a las personas y los grupos más desfavorecidos y marginados, de manera que todos tengan acceso efectivo a la vida cultural. 69. El Comité subraya que el empoderamiento cultural inclusivo resultante del derecho de toda persona a participar en la vida cultural es una herramienta para reducir las disparidades, de manera que todos puedan disfrutar, en pie de igualdad, de los valores de su propia cultura dentro de una sociedad democrática. 70. Los Estados partes, al poner en práctica el derecho consagrado en el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto, deben ir más allá de los aspectos materiales de la cultura (como museos, bibliotecas, teatros, cines, monumentos y sitios del patrimonio) y adoptar políticas, programas y medidas proactivas que también promuevan el acceso efectivo de todos a los bienes intangibles de la cultura (tales como el idioma, los conocimientos y las tradiciones).”

“VI. Obligaciones de actores que no son Estados

73. Si bien los Estados partes en el Pacto son los principales responsables del cumplimiento de sus disposiciones, **todos los miembros de la sociedad civil** (individuos, grupos, comunidades, minorías, pueblos indígenas, entidades religiosas, organizaciones privadas, **empresas** y la sociedad civil en general) **tienen también obligaciones relacionadas con la realización efectiva del derecho de toda persona a participar en la vida cultural.** Los Estados partes deben **regular** la responsabilidad que recae sobre el **sector empresarial** y otros actores no estatales en cuanto al **respeto de ese derecho.**

[...]”

58. Ahora bien, desde el punto de vista doméstico, de conformidad a los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal, se establece la prohibición de cualquier forma de discriminación motivada por discapacidad y el reconocimiento del derecho de acceso a la cultura, en los siguientes términos:

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

suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“ARTÍCULO 4o.- [...]

[...]

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

59. Adicionalmente, en lo que interesa, la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad establece:

“Artículo 1. *Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.*

Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.”

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Accesibilidad. Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales;

II. Ajustes Razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

[...]

VI. Comunidad de Sordos. Todo aquel grupo social cuyos miembros tienen alguna deficiencia del sentido auditivo que les limita sostener una comunicación y socialización regular y fluida en lengua oral;

[...]

IX. Discapacidad. Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

[...]

XIII. Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

[...]”

“Artículo 3. La observancia de esta Ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Judicial, el Consejo, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios a las personas con discapacidad.”

“Artículo 20. Los medios de comunicación implementarán el uso de tecnología y, en su caso, de intérpretes de la Lengua de Señas Mexicana, que permitan a la comunidad de sordos las facilidades de comunicación y el acceso al contenido de su programación.”

60. Por otro lado, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dispone que:

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.”

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;

[...]

VI. Igualdad real de oportunidades: Es el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos, para el disfrute de sus derechos;

[...]

VIII. Poderes públicos federales: Las autoridades, dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos constitucionales autónomos;”

“Artículo 2.- *Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar todos aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán, garantizarán e impulsarán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de las personas particulares en la eliminación de dichos obstáculos.”*

“Artículo 3.- *Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte.*

[...]

“Artículo 9.- *Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:*

[...]

XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;

[...]

61. Finalmente, resulta necesario señalar lo previsto en la Ley General de Cultura y Derechos Culturales:

“Artículo 1.- *La presente Ley regula el derecho a la cultura que tiene toda persona en los términos de los artículos 4o. y 73, fracción XXIX-Ñ de la*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promueve y protege el ejercicio de los derechos culturales y establece las bases de coordinación para el acceso de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en el territorio nacional.”

“Artículo 9.- *Toda persona ejercerá sus derechos culturales a título individual o colectivo sin menoscabo de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro y, por lo tanto, tendrán las mismas oportunidades de acceso.”*

“Artículo 10.- *Los servidores públicos responsables de las acciones y programas gubernamentales en materia cultural de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, observarán en el ejercicio de la política pública el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos culturales.”*

“Artículo 11.- *Todos los habitantes tienen los siguientes derechos culturales:*

I. Acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia;

[...]

V. Participar de manera activa y creativa en la cultura;

VI. Disfrutar de las manifestaciones culturales de su preferencia;

[...]”

“Artículo 12.- *Para garantizar el ejercicio de los derechos culturales, la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, deberán establecer acciones que fomenten y promuevan los siguientes aspectos:*

[...]

XI. La inclusión de personas y grupos en situación de discapacidad, en condiciones de vulnerabilidad o violencia en cualquiera de sus manifestaciones.”

“Artículo 13.- Las acciones señaladas en el artículo anterior tendrán el propósito de conferirle a la política pública, sustentabilidad, inclusión y cohesión social con base en criterios de pertinencia, oportunidad, calidad y disponibilidad.”

“Artículo 14.- Las autoridades federales, las entidades federativas, las de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, promoverán el ejercicio de derechos culturales de las personas con discapacidad con base en los principios de igualdad y no discriminación.”

62. Como puede observarse, los derechos de las personas con discapacidad cuentan con un amplio marco constitucional y convencional que tutelan su protección y reconocimiento, particularmente, respecto del derecho de igualdad y acceso a la cultura. Asimismo, que todas las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas, en el ámbito de sus competencias, a realizar diversas acciones tendientes a incluir a las personas que forman parte de dicho grupo social, inclusive, dicha obligación cobra relevancia para todas las personas —físicas o jurídicas—en atención a la eficacia horizontal de los derechos humanos; por lo que, contrario a lo señalado por las sociedades quejasas, el contenido del artículo impugnado no transgrede, sino abona a la optimización del principio de progresividad de los derechos humanos, al incluir a un considerable sector de la población con discapacidad auditiva.

63. Así las cosas, esta Primera Sala concluye que el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía no es violatorio de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, pues no se establecen medidas regresivas a la protección de los derechos fundamentales que estimó conculcados la quejosa y, por tanto, que el presente concepto de violación es **infundado**.

64. **B. Violación a los derechos a la libre competencia y concurrencia, y de libertad de elección de los consumidores.** En el **segundo y tercer concepto de violación** la parte quejosa sostiene que el artículo 8º de la

Ley Federal de Cinematografía es violatorio de sus derechos de libertad de competencia y concurrencia, y del derecho a la libertad de elección de los consumidores que acuden a las salas de cine, reconocidos en el artículo 28 constitucional; puesto que establece la obligación de exhibir todas las películas subtituladas al español.²

65. Estimó que el artículo impugnado restringe su libertad de competir y concurrir al mercado de distribución, exhibición y transmisión de obras cinematográficas, puesto que importa una obligación de subtítular las películas a su cargo con la que no cuentan las plataformas de *streaming* o televisoras; lo que es inconstitucional habida cuenta de que el precepto impugnado no es una medida legislativa idónea, necesaria, ni proporcional en sentido estricto.

66. Asimismo, señaló que dicha restricción implica una eventual afectación a su esfera económica, dado que el número de personas dispuestas a acudir a las salas de cine operadas por ésta podría verse disminuida ante la existencia de oferentes que permiten a los consumidores disfrutar del contenido que deseen sin la necesidad de contar con subtítulos en pantalla. Máxime que, a su juicio, los consumidores mexicanos prefieren disfrutar de las obras cinematográficas en su idioma natal sin tener que leer la pantalla para poder seguir la trama.

67. Consideró que el precepto reclamado desplaza a los agentes económicos que participan en la exhibición de películas en salas cinematográficas, al generar una ventaja competitiva en favor de las televisoras y

² No pasa inadvertido que en el segundo concepto de violación las sociedades quejasas adujeron la violación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a su juicio, previstos en el artículo 1° de la Constitución. No obstante, atendiendo a la causa de pedir, se estima que lo efectivamente reclamado es lo relativo a la transgresión del derecho de libre concurrencia y de elección de los consumidores, reconocidos en el artículo 28 constitucional.

servicios *Over the Top* (OTT)³ y, por tanto, una afectación a su esfera económica y posición dentro del mercado. Lo anterior, habida cuenta de que éstas últimas no cuentan con las obligaciones que se despliegan del precepto impugnado.

68. Adicionalmente, manifestó que el dispositivo en cuestión impide el ejercicio de los derechos fundamentales a la competencia y libre concurrencia, toda vez que el efecto de su entrada en vigor implica el establecimiento de barreras injustificadas consistentes en diversos trámites y costos de operación a cargo de las quejas, así como la actualización de distintas prácticas monopólicas relativas que distorsionan el proceso competitivo.

69. Finalmente, precisó que se transgrede lo previsto en los artículos 2º, 52 y 57 de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecerse una barrera a la competencia por virtud de la cual las televisoras y los servicios OTT pueden transmitir contenido audiovisual sin las restricciones apuntadas; lo que, a su juicio, los hace más atractivos ante el grupo de consumidores al que se ha hecho referencia.

70. Para efectuar el análisis planteado, de hacerse referencia al contenido del artículo 28 de la Constitución Federal, que es del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria

³ “Los servicios Over the Top (OTT) pueden definirse como aquellos servicios de video, audio, voz o datos que se transmiten sobre las plataformas de internet fijo o móvil y que generalmente no son provistos por los operadores tradicionales de telecomunicaciones.” Estavillo, María Elena, “Los Servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga”, *Gaceta IFT*, México, p.1, https://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto actualizado al martes 6 de junio de 2023. planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

[...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

[...].”

71. En lo que interesa, esta Suprema Corte ha establecido que entre los bienes jurídicos tutelados por dicho precepto constitucional se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia.⁴

⁴ Este criterio, compartido por esta Primera Sala, se encuentra en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 39, t. I, febrero de 2017, página 38, de rubro: “**PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

72. De conformidad a lo resuelto en el **amparo en revisión 26/2023**⁵, el derecho humano a la **libre competencia**, con carácter de derecho económico, social, cultural y ambiental (DESCA), cumple con el objeto de “conseguir la igualdad y prosperidad de las clases sociales, por lo que corresponde al Estado una obligación de hacer y participar directamente a través de una política activa, dado que tales derechos se concretan como prestaciones”⁶.

73. Asimismo, derivado de su contenido, impone al Estado las obligaciones siguientes: a) la eliminación de la legislación anticompetitiva; b) el derecho a que se persigan con eficacia las prácticas monopólicas; y, c) el derecho de los participantes en un determinado mercado a ser escuchados en el proceso de autorización de concentraciones o fusiones.⁷

74. En ese sentido, la libertad de competencia consiste en la prerrogativa que tiene cualquier persona de acudir libremente al mercado a ofrecer bienes y servicios en condiciones de igualdad, y asegurar con ello una sana competencia entre los proveedores de dichos productos o servicios, con el fin de proteger los derechos sociales de la colectividad.⁸

75. Por su parte, la **libre concurrencia** ha sido reconocida como un derecho humano con carácter económico, social, cultural y ambiental (DESCA), por virtud del cual las personas pueden realizar cualquier actividad económica que deseen, ya sea en la producción, distribución, consumo o venta en el mercado

⁵ Resuelto en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos.

⁶ Tron Petit, Jean Claude, “Artículo 28. Prohibición de monopolios”, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, México, 2014. pp. 741-808.

⁷ González de Cossío, Francisco. *Competencia*. Editorial Porrúa, México, 2017, p. 217.

⁸ UNAM, “II. Libre concurrencia y monopolios”, *Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-SCJN, p. 22.

regional o nacional, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución Federal.

76. Luego, el dispositivo constitucional de mérito prohíbe cualquier tipo de acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

77. Adicionalmente, dicho derecho fundamental implica la participación en el mercado de un proveedor o grupo de proveedores, en igualdad de circunstancias, para que por sí mismos establezcan las condiciones de producción y comercialización de bienes o servicios que pretendan ofrecer al público; con plena libertad de decidir cuándo entrar y salir del mercado, y sin que alguien pueda imponerle condiciones en las relaciones de intercambio.⁹

78. Es la Ley Federal de Competencia Económica el ordenamiento jurídico aplicable para complementar el entendimiento de estos derechos, pues tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica en el mercado y, en ese sentido, prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.¹⁰

⁹ *Ibidem*, pp. 22-24.

¹⁰ Artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica.

79. La normativa de referencia define a las “conductas anticompetitivas” como los monopolios, las prácticas monopólicas (absolutas¹¹ o relativas¹²)¹³ y las barreras que disminuyen, dañan, impiden o condicionan de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.¹⁴

80. En ese tenor, las barreras a la competencia y la libre concurrencia pueden ser cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia.¹⁵

81. Expuesto el contenido de los derechos fundamentales que se estiman violados, en necesario referirnos al precepto impugnado, que establece la obligación de subtítular las películas, de la siguiente forma:

“Artículo 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original **y subtítuladas al español**, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, **pero siempre subtítuladas en español.**”

¹¹ “Son las que establecen los productores con la finalidad de influir en el precio de bienes o servicios que ofrecen o les son demandados por el mercado; asimismo, son las que se establecen para prohibir la producción, proceso, distribución, comercialización o adquisición libre de dichos bienes y servicios.” *Ibidem*, p. 29.

¹² “Actos que tienen como objetivo principal desplazar indebidamente a los comerciantes, impedirle sustancialmente el acceso al mercado o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas.” *Ibidem*, p. 30.

¹³ Artículos 52 a 56 de la Ley Federal de Competencia Económica.

¹⁴ Artículo 52 de la Ley Federal de Competencia Económica.

¹⁵ Artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica.

82. Esta Primera Sala considera que el precepto reclamado no vulnera la libertad de competencia y concurrencia, al establecer una obligación de subtítular las películas para sujetos como la quejosa, con la que no cuentan las televisoras y servicios OTT.

83. Con la finalidad de explicar lo anterior, se trae a colación lo dispuesto en la Ley Federal de Cinematografía:

“ARTICULO 1o.- *Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y regirán en todo el territorio nacional.*

El objeto de la presente Ley es promover la producción, distribución, comercialización y exhibición de películas, así como su rescate y preservación, procurando siempre el estudio y atención de los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional.

[...]

“ARTICULO 3o.- *Se entiende por industria cinematográfica nacional al conjunto de personas físicas o morales cuya actividad habitual o transitoria sea la creación, realización, producción, distribución, exhibición, comercialización, fomento, rescate y preservación de las películas cinematográficas.”*

“ARTICULO 4o.- *La industria cinematográfica nacional por su sentido social, es un vehículo de expresión artística y educativa, y constituye una actividad cultura primordial, sin menoscabo del aspecto comercial que le es característico. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.*

Las entidades federativas y los municipios podrán coadyuvar en el desarrollo y promoción de la industria cinematográfica, por sí o mediante convenios con la Autoridad Federal competente.”

“ARTICULO 5o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por película a la obra cinematográfica que contenga una serie de imágenes asociadas, plasmadas en un material sensible idóneo, con o sin sonorización incorporada, con sensación de movimiento, producto de un guión y de un esfuerzo coordinado de dirección, cuyos fines primarios son de proyección en salas cinematográficas o lugares que hagan sus veces y/o su reproducción para venta o renta.

Comprenderá a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o modalidad.

Su transmisión o emisión a través de un medio electrónico digital o cualquier otro conocido o por conocer, serán reguladas por las leyes de la materia.

[...]

“ARTICULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.

[...]

“ARTICULO 11.- Toda persona podrá participar en una o varias de las actividades de la industria cinematográfica, en sus ramas de producción, distribución, exhibición y comercialización de películas, así como en las áreas de servicios, talleres, laboratorios o estudios cinematográficos.

Los integrantes de la industria cinematográfica se abstendrán de realizar todo acto que impida el libre proceso de competencia y de concurrencia en la producción, procesamiento, distribución, exhibición y comercialización de películas cinematográficas.

La Comisión Federal de Competencia investigará, resolverá y sancionará, de oficio o a petición de parte, toda práctica monopólica o concentración que ocurra dentro de la industria cinematográfica nacional, sin perjuicio de lo que establece esta Ley.”

“ARTICULO 18.- Para los efectos de esta Ley se entiende por explotación mercantil de películas, la acción que reditúa un beneficio económico derivado de:

I.- La exhibición en salas cinematográficas, videosalas, transportes públicos, o cualquier otro lugar abierto o cerrado en que pueda efectuarse la misma, sin importar el soporte, formato o sistema conocido o por conocer, y que la haga accesible al público.

II.- La transmisión o emisión en sistema abierto, cerrado, directo, por hilo o sin hilo, electrónico o digital, efectuada a través de cualquier sistema o medio de comunicación conocido o por conocer, cuya regulación se regirá por las leyes y reglamentos de la materia.

III.- La comercialización mediante reproducción de ejemplares incorporados en videograma, disco compacto o láser, así como cualquier otro sistema de duplicación para su venta o alquiler.

IV.- La que se efectúe a través de medios o mecanismos que permitan capturar la película mediante un dispositivo de vinculación para navegación por el ciberespacio, o cualquier red similar para hacerla accesible en una pantalla de computación, dentro del sistema de interacción, realidad virtual o cualquier otro medio conocido o por conocer, en los términos que establezcan las leyes de la materia.

[...]"

“ARTICULO 21.- La exhibición pública de una película cinematográfica en salas cinematográficas o lugares que hagan sus veces, y su comercialización, incluida la renta o venta no deberá ser objeto de mutilación, censura o cortes por parte del distribuidor o exhibidor, salvo que medie la previa autorización del titular de los derechos de autor.

Las que se transmitan por televisión se sujetarán a las leyes de la materia.”

84. Adicionalmente, el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o.- Las disposiciones de este ordenamiento son de orden público e interés social, regirán en toda la República y tiene por objeto reglamentar, de acuerdo con la Ley Federal de Cinematografía, la promoción de la producción, distribución, comercialización y exhibición de películas, así como su rescate y preservación, procurando el estudio y atención de los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional.

[...]"

“ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

I. Ley: la Ley Federal de Cinematografía;

[...]

X. Película: lo estipulado en el artículo 5 de la Ley.

[...]"

“ARTÍCULO 6o.- En todos los casos de transmisión, distribución, emisión o difusión de películas a través de cualquier medio electrónico, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley Federal de Telecomunicaciones y sus respectivos Reglamentos.

[...]"

“ARTÍCULO 30.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por exhibición pública aquella que se realiza en salas cinematográficas, videosalas, transportes públicos o cualquier otro lugar abierto o cerrado en que pueda efectuarse la misma, de conformidad con el artículo 18 fracción I de la Ley.”

85. Por su parte, en lo que interesa, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé:

“ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XLI. Películas cinematográficas: Creación audiovisual compuesta por imágenes en movimiento, con o sin sonorización incorporada, con una duración de sesenta minutos o superior. Son películas nacionales las realizadas por personas físicas o morales mexicanas o las realizadas en el marco de los acuerdos internacionales o los convenios de coproducción

suscritos por el gobierno mexicano, con otros países u organismos internacionales;

[...]"

“ARTÍCULO 227. El concesionario que preste servicios de radiodifusión o televisión restringida deberá presentar en pantalla los títulos de los programas y su clasificación al inicio y a la mitad de los programas; para ello atenderán al sistema de clasificación de contenidos que se establezca en las disposiciones aplicables.

Será obligación de los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, cumplir con las características de clasificación en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las películas cinematográficas radiodifundidas o de televisión restringida deberán utilizar los mismos criterios de clasificación que el resto de la programación, sin perjuicio de que dicha clasificación pueda cambiar en las versiones modificadas para su transmisión.

Los concesionarios de televisión restringida deberán informar la clasificación y horarios en su guía de programación electrónica, de conformidad con los lineamientos que establezca el Instituto, siempre y cuando el programador envíe la clasificación correspondiente.

Será obligación de los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, cumplir con las características de clasificación en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”

“ARTÍCULO 228.- Los concesionarios que presten servicios de radiodifusión o de televisión y audio restringidos y los programadores, en relación con sus respectivos contenidos, deberán hacer del conocimiento del público la clasificación y advertir sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores, de conformidad con el sistema de clasificación de contenidos de programas y películas cinematográficas que se establezca en las disposiciones reglamentarias.

Lo anterior será aplicable a los materiales grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, en cuyo caso se podrá reconocer la clasificación del país de origen, siempre que sea equivalente a la clasificación aplicable a los contenidos nacionales, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita el Instituto.”

86. Como puede constatarse, la regulación antes transcrita importa diferencias entre quienes exhiben películas y las televisoras y servicios OTT, que no hacen posible considerar que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía impugnado vulnere los derechos de fundamentales de referencia, ni tampoco que establezca una ventaja competitiva en favor de éstos últimos, aun cuando se sostenga que las televisoras y los servicios OTT se vuelven más atractivas ante el grupo de consumidores que prefieren ver contenido sin ningún tipo de subtítulo.

87. En efecto, en términos de los artículos 3° y 11 de la Ley Federal de Cinematografía, quienes integran la industria cinematográfica nacional son aquellos que tienen como actividad habitual o transitoria la creación, realización, producción, distribución, **exhibición** (como la parte quejosa), comercialización, fomento, rescate y preservación de las películas cinematográficas; en ese sentido, es evidente que las televisoras y los servicios OTT no forman parte de la industria de referencia, en virtud de que su relación en cuanto a las películas se encuentra diferenciada y delimitada a la transmisión y emisión de éstas.

88. En ese tenor, mientras que la exhibición al público de películas se entiende como aquella que se realiza en salas cinematográficas, videosalas, transportes públicos o cualquier otro lugar abierto o cerrado en que pueda efectuarse la misma; la transmisión o emisión se conceptualiza como aquel que se efectúa en sistema abierto, cerrado, directo, por hilo o sin hilo, electrónico o digital, efectuada a través de cualquier sistema o medio de comunicación conocido o por conocer, cuya regulación se regirá por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y sus respectivos reglamentos.

89. Luego, no es dable considerar actualizada la transgresión apuntada, ni que se desplace a los agentes económicos que participan en la exhibición de películas en salas cinematográficas con respecto a las televisoras y servicios OTT.

90. Esto es así, pues además de las diferencias técnicas y artísticas que conlleva cada formato, la mecánica de exhibición en cuanto a los subtítulos implica distinciones que no permiten hacer la comparación pretendida, pues las películas que se exhiben en cines, utilizan una misma proyección que debe ser captada y entendida por un público que se reúne en un recinto o lugar como salas cinematográficas, videosalas, transportes públicos, o cualquier otro lugar abierto o cerrado en que pueda efectuarse la misma, de manera que se trata de una experiencia compartida en la que el formato de la obra será la misma para todos los espectadores; mientras que en la televisión y servicios OTT, su propio formato de recepción permite personalizar ciertos aspectos de la transmisión, como incluir subtítulos, sin que ello implique que otros espectadores con acceso al mismo material en otra televisión o equipo audiovisual vean la transmisión de esa misma manera.

91. Al respecto, también debemos considerar que las televisoras o los servicios OTT sí cuentan con una regulación que los compele a la inclusión de los subtítulos como se advierte de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

***“ARTÍCULO 161.** En el caso de canales de televisión deberán cumplir con lo siguiente, en los términos que fije el Instituto:*

I. Contar con guía electrónica de programación, conforme a las disposiciones aplicables, y

*II. Contar con servicios de **subtitulaje** o doblaje al español y lengua de señas mexicana **para accesibilidad a personas con debilidad auditiva.** Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional.*

[...]”

“ARTÍCULO 258. Además de los derechos previstos en esta Ley y con el objeto de que exista una igualdad real de oportunidades, las audiencias con discapacidad gozarán de los siguientes derechos:

I. Contar con servicios de **subtitulaje**, doblaje al español y lengua de señas mexicana **para accesibilidad a personas con debilidad auditiva**. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional;

[...]

92. En esta línea argumentativa, no se estima que el precepto reclamado vulnere los derechos de referencia, ni que desplace a las sociedades quejas al generar una ventaja competitiva respecto de éstas y, por tanto, que transgreda el artículo 28 constitucional; pues también las televisoras y servicios OTT cuentan con obligaciones relacionadas con el subtitulaje, conforme a su modalidad de funcionamiento, en aras de garantizar la accesibilidad de aquellas personas con debilidad auditiva.

93. Incluso para tales efectos, constituye un hecho notorio, por lo menos en la actualidad, que los cines, con sus excepciones, son los espacios preferidos para proyectar los estrenos de las películas cinematográficas, que con posterioridad llegarán a otros formatos, de ahí que esta primicia detone una diferenciación importante para el consumidor.

94. En segundo término, no se limita la libre competencia y concurrencia respecto del mercado en cuestión en virtud de que las sociedades quejas tienen la plena posibilidad de continuar siendo proveedores en relación con la exhibición de películas cinematográficas, aún y cuando tal posibilidad se encuentra condicionada a que éstas se presenten con subtítulos en español.

95. Lo anterior, no actualiza algunas de las hipótesis prohibidas en el artículo 28 de la Constitución Federal y, por tanto, de una transgresión a los derechos de referencia. No se trata de un acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

96. En efecto, el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía combatido no genera una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social que permita estimar una limitación al derecho fundamental que nos ocupa, toda vez que dicha disposición establece la **obligación de exhibir todas las películas —independientemente de su clasificación e idioma— subtituladas al español**, con la finalidad de incluir a las personas con discapacidad auditiva en nuestro país, de conformidad al dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Primera del Senado de la República.

97. Dicho en otras palabras, no es jurídicamente admisible sostener que el incluir a las personas con discapacidad auditiva mediante la incorporación de subtítulos en la exhibición de las películas, constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Por el contrario, se considera que tal previsión normativa permitirá, por un lado, que las personas que se dedican a la exhibición de películas se acerquen comercialmente a un mercado considerable de personas que cuentan con algún tipo de discapacidad auditiva y, por el otro lado, la inclusión de

dicho sector de la población; lo cual, no genera desventaja alguna para concurrir y competir en el mercado de exhibición de películas cinematográficas.

98. En tercer lugar y contrario a lo señalado por la parte quejosa, la obligación de subtítular películas al español no implica el establecimiento de barreras injustificadas, ni la actualización de distintas prácticas monopólicas relativas que distorsionen el proceso competitivo; puesto que no se advierte que por su contenido o las obligaciones desplegadas se subsuma en alguno de los supuestos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica:

“ARTÍCULO 3. *Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

[...]

IV. Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia: Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia;

[...]”

“ARTÍCULO 54. *Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:*

I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta Ley;

II. Lleve a cabo uno o más Agentes Económicos que individual o conjuntamente tengan poder sustancial en el mismo mercado relevante en que se realiza la práctica, y

III. Tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros Agentes

Económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios Agentes Económicos.

[...]”

“ARTÍCULO 56. *Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta Ley, consisten en cualquiera de los siguientes:*

I. Entre Agentes Económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios;

III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible o sobre bases de reciprocidad;

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

VI. La concertación entre varios Agentes Económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún Agente Económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho Agente Económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;

VII. La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al Agente Económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las Disposiciones Regulatorias;

VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar,

adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

IX. El uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;

X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes;

XI. La acción de uno o varios Agentes Económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros Agentes Económicos;

XII. La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos, y

XIII. El estrechamiento de márgenes, consistente en reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo.

Para efectos de investigar y en su caso sancionar las prácticas a que se refieren las fracciones XII y XIII de este artículo, la Comisión podrá determinar la existencia de insumos esenciales sin acudir al procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley.”

99. Como podrá corroborarse, el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía combatido no puede considerarse una barrera a la competencia y libre concurrencia, ni tampoco una práctica monopólica relativa, en términos de la legislación aplicable; toda vez que dicho precepto únicamente dispone que todas las películas serán exhibidas al público subtituladas al español; con la finalidad

—en concordancia con la exposición de motivos— de incluir a las personas con discapacidad auditiva.

100. Así las cosas, esta Primera Sala determina que el artículo impugnado no es violatorio de los derechos de libre competencia y concurrencia, y de elección de los consumidores que acuden a las salas de cine, reconocidos en el artículo 28 de la Constitución Federal.

101. C. Transgresión al procedimiento de mejora regulatoria contenido en el artículo 25, párrafos penúltimo y último de la Constitución Federal. En el **sexto concepto de violación**, la parte quejosa argumentó, medularmente, que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía reclamado transgrede lo previsto en el artículo 25, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 70, 71, 73, 75 y demás relativos de la Ley General de Mejora Regulatoria, puesto que no se cumplió con el procedimiento de mejora regulatoria que debió de anteceder al Decreto por el que se reformó el precepto de mérito.

102. Estimó que la violación apuntada se circunscribe a que el Decreto en cuestión fue expedido sin que para ello la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria analizara si el artículo reclamado generaría costos de cumplimiento para los particulares como la quejosa.

103. Adicionalmente, precisó que dicha irregularidad conlleva la invalidez del precepto impugnado, toda vez que importa costos de cumplimiento —añadir subtítulos a la totalidad de las películas que se exhiban— para los integrantes de la industria cinematográfica en términos del artículo 71 de la Ley General de Mejora Regulatoria, por lo que era indispensable contar con un Análisis de

Impacto Regulatorio, así como de un procedimiento de consulta pública en el que se involucrara a la población en general y a todos los actores relevantes del sector.

104. Finalmente, concluyó que, si bien es cierto que la Ley General de Mejora Regulatoria establece casos de excepción para la realización de un Análisis de Impacto Regulatorio *ex ante*, el propio contenido del Decreto respectivo no encuadra en alguno de los supuestos de excepción, en virtud de que dicha regulación sí materializa obligaciones y costos de cumplimiento a los particulares, de tal suerte que al no someterse al procedimiento de mejora regulatoria, éste es producto de un acto viciado de origen y, por consiguiente, inconstitucional.

105. En atención a lo anterior, esta Primera Sala considera que lo argumentado por la parte quejosa resulta **infundado**.

106. En primer término, no se comparte el planteamiento toral de la parte quejosa consistente en que el artículo impugnado debió someterse a un procedimiento de mejora regulatoria, toda vez que su contenido y alcances no implican una cuestión propia de la materia de referencia, esto es, de mejora regulatoria.

107. En efecto, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Federal, se prevé que:

“ARTÍCULO 25.- *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.”

108. Por su parte, la Ley General de Mejora Regulatoria establece lo siguiente:

“Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República en materia de mejora regulatoria. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, responsabilidades de los servidores públicos, al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, ni a lo relacionado con actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.*

Tiene por objeto establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.”

“Artículo 2. *Son objetivos de esta Ley:*

- I. Establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las Regulaciones y la simplificación de los Trámites y Servicios;*

- II. Establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria;
- III. Establecer los instrumentos, herramientas, acciones y procedimientos de mejora regulatoria;
- IV. Establecer la creación y el funcionamiento del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, y
- V. Establecer las obligaciones de los Sujetos Obligados para facilitar los Trámites y la obtención de Servicios, incluyendo el uso de tecnologías de la información.”

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XVII. Servicio: Cualquier beneficio o actividad que los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia, brinden a particulares, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos aplicables;

[...]

XIX. Sujeto Obligado: La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley;

[...]

XXI. Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución.”

“Artículo 8. Son objetivos de la política de mejora regulatoria, los siguientes:

- I. Procurar que las Regulaciones que se expidan generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad;
- II. Promover la eficacia y eficiencia de la Regulación, Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados;
- III. Procurar que las Regulaciones no impongan barreras al comercio internacional, a la libre competencia y la competencia económica;
- IV. Generar seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las Regulaciones, Trámites y Servicios;

- V. Simplificar y modernizar los Trámites y Servicios;*
- VI. Fomentar una cultura que ponga a las personas como centro de la gestión gubernamental;*
- VII. Mejorar el ambiente para hacer negocios;*
- VIII. Facilitar, a través del Sistema Nacional, los mecanismos de coordinación y participación entre los órganos de mejora regulatoria de los órdenes de gobierno y los Sujetos Obligados para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley;*
- X. Atender al cumplimiento de los objetivos de esta Ley considerando las condiciones de desarrollo institucional y las capacidades técnicas, financieras y humanas;*
- X. Promover la participación de los sectores público, social, privado y académico en la mejora regulatoria;*
- XI. Facilitar a las personas el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;*
- XII. Armonizar el marco normativo de la mejora regulatoria en el país atendiendo los principios de esta Ley;*
- XIII. Facilitar el conocimiento y el entendimiento por parte de la sociedad, de la Regulación, mediante la accesibilidad y el uso de lenguaje claro;*
- XIV. Coadyuvar en las acciones para reducir el costo económico derivado de los requerimientos de Trámites y Servicios establecidos por parte de los Sujetos Obligados, y*
- XV. Diferenciar los requisitos, Trámites y Servicios para facilitar el establecimiento y funcionamiento de las empresas según su nivel de riesgo, considerando su tamaño, la rentabilidad social, la ubicación en zonas de atención prioritaria, así como otras características relevantes para el país.”*

109. Del análisis sistemático y conjunto de las normas anteriormente transcritas, se desprende que el contenido de la materia de mejora regulatoria se encuentra nítidamente delimitado a la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establece la Ley General; por lo que, si el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía establece la obligación de exhibir todas las películas —independientemente de su clasificación o idioma— subtituladas al español, no puede sostenerse que su contenido y alcance tenga incidencia en el ámbito de aplicación de la materia de mejora regulatoria.

110. El contenido normativo del artículo reclamado no implica una simplificación de regulación, trámite o servicio, en términos de la legislación aplicable y, por tanto, que el artículo reclamado no debió someterse a un procedimiento de mejora regulatoria.

111. En segundo término, no se comparte el planteamiento de las sociedades quejas consistente en que el Decreto que reformó el artículo impugnado debió de someterse a un procedimiento de mejora regulatoria y a una consulta pública; puesto que el Congreso de la Unión no estaba obligado para tales efectos, de conformidad a la Ley General de Mejora Regulatoria:

“ARTÍCULO 3. *Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*

[...]

*XIX. **Sujeto Obligado:** La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.*

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley;

[...]”

“TÍTULO SEGUNDO

DEL SISTEMA NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA

[...]

Capítulo VI

De la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales

Artículo 30. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, de los órdenes federal o local y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales, atendiendo a su presupuesto, deberán designar, dentro de su estructura orgánica, una instancia responsable encargada de aplicar lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de esta Ley en relación con el Catálogo, o bien, coordinarse con la Autoridad de Mejora Regulatoria del orden de gobierno al que pertenezcan.

Lo previsto en el párrafo anterior no será aplicable para procesos jurisdiccionales.

[...]"

“TÍTULO TERCERO

DE LAS HERRAMIENTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA

Capítulo I

Del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios

Artículo 38. *El Catálogo es la herramienta tecnológica que compila las Regulaciones, los Trámites y los Servicios de los Sujetos Obligados, con el objeto de otorgar seguridad jurídica a las personas, dar transparencia, facilitar el cumplimiento regulatorio, así como fomentar el uso de tecnologías de la información. Tendrá carácter público y la información que contenga será vinculante para los Sujetos Obligados, en el ámbito de sus competencias.*

La inscripción y actualización del Catálogo es de carácter permanente y obligatorio para todos los Sujetos Obligados del país, en el ámbito de sus competencias.

Artículo 39. *El Catálogo estará integrado por:*

- I. El Registro Nacional de Regulaciones;*
- II. Los registros de Trámites y Servicios;*
- III. El Expediente para Trámites y Servicios;*
- IV. El Registro Nacional de Visitas Domiciliarias, y*
- V. La Protesta Ciudadana.”*

112. Sustenta lo anterior, la exposición de motivos de la propia Ley General de Mejora Regulatoria al establecer, respecto de las obligaciones del Congreso de la Unión, lo siguiente:

“Implementación de la política de Mejora Regulatoria por otros sujetos obligados

En pleno respeto a la autonomía de otros sujetos obligados, esta iniciativa propone que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales, atendiendo a su presupuesto, designen, dentro de su estructura orgánica, una instancia responsable encargada de aplicar lo establecido en el capítulo. Relativo al Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, o bien se coordinen con la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente.

[...]”

113. Así las cosas, de la interpretación literal y genética de tales disposiciones, esta Primera Sala concluye que el Congreso de la Unión es un sujeto obligado en términos de la Ley General de Mejora Regulatoria tratándose, exclusivamente, respecto de lo dispuesto en el Capítulo VI del Título Segundo de dicho ordenamiento. Esto es, lo relativo a que, atendiendo a su presupuesto, deberán designar dentro de su estructura orgánica una instancia responsable encargada de aplicar lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley General en relación con el Catálogo, o bien, coordinarse con la Autoridad de Mejora Regulatoria.

114. En consecuencia, el Congreso de la Unión únicamente tiene la calidad de sujeto obligado para efecto de actualizar el Catálogo a que hace referencia los artículos 38 y 39 de la Ley General de Mejora Regulatoria, es decir, aquel que compila las regulaciones, trámites y servicios de los sujetos obligados, con el objeto de otorgar seguridad jurídica a las personas, dar transparencia,

facilitar el cumplimiento regulatorio, así como fomentar el uso de tecnologías de la información; y no así, para someter sus actos formal y materialmente legislativos ante un procedimiento de mejora regulatoria.

115. Sostener lo contrario, implicaría —en concordancia con la exposición de motivos— soslayar la autonomía de otros Poderes de la Unión, así como de lo previsto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Federal que reglamentan el procedimiento legislativo; pues no se colige que éste deba supeditarse en aras de que, su producción normativa, se someta ante procesos de mejora regulatoria, substanciados por autoridades como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

116. Luego entonces, resulta inconcuso que el Decreto que reformó el artículo reclamado no debió de someterse a procedimiento de mejora regulatoria alguno, ni a una consulta pública, habida cuenta que su contenido y alcance no incide en la materia de mejora regulatoria, y porque el Congreso de la Unión no estaba obligado para tales efectos; por lo que el presente concepto de violación es **infundado**.

117. D. Concepto de violación relativo a que existe una antinomia jurídica. En el **cuarto concepto de violación**, la parte quejosa argumentó, medularmente, que existe una antinomia entre lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía¹⁶ y lo previsto en los artículos 2º, fracción II y 20 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁷, así como

¹⁶ “ARTÍCULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.”

¹⁷ “ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
II. Ajustes Razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

de los artículos 9º, fracción XXII Ter., 15 Ter y 15 Quáter, fracción I de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁸.

118. Consideró que la antinomia planteada debería de resolverse mediante la inaplicación del precepto impugnado a través del principio *pro homine*, debiendo prevalecer las normas relativas a la inclusión de las personas y a la eliminación de la discriminación, toda vez que ello garantizaría la protección de sus derechos y de la sociedad en general.

119. Lo argumentado por la parte quejosa resulta **infundado**, pues no existe antinomia alguna entre los dispositivos señalados, conforme a lo siguiente:

Ley Federal de Cinematografía	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

[...]"

"ARTÍCULO 20.- Los medios de comunicación implementarán el uso de tecnología y, en su caso, de intérpretes de la Lengua de Señas Mexicana, que permitan a la comunidad de sordos las facilidades de comunicación y el acceso al contenido de su programación."

¹⁸ "ARTÍCULO 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

[...]

XXII Ter. La denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;"

"ARTÍCULO 15 TER.- Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad."

"ARTÍCULO 15 QUÁTER.- Las medidas de nivelación incluyen, entre otras:

I. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones;

[...]"

ARTÍCULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.

ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

II. Ajustes Razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

ARTÍCULO 20.- Los medios de comunicación implementarán el uso de tecnología y, en su caso, de intérpretes de la Lengua de Señas Mexicana, que permitan a la comunidad de sordos las facilidades de comunicación y el acceso al contenido de su programación.

ARTÍCULO 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

[...]

XXII Ter. La denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;

ARTÍCULO 15 TER.- Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

ARTÍCULO 15 QUÁTER.- Las medidas de nivelación incluyen, entre otras:

I. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones;

120. Como es bien sabido, la antinomia es la situación en que dos o más normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.

121. Ahora, del análisis de las normas anteriormente transcritas, se considera que no existe tal fenómeno jurídico, puesto que se trata de preceptos que despliegan efectos que son plenamente compatibles y complementarios entre sí y, por tanto, que no impiden su aplicación simultánea. En efecto, lo dispuesto en el artículo impugnado no hace más que —en cuanto a la obligación de subtítular— incluir a las personas con discapacidad auditiva, lo cual, es acorde con las diversas disposiciones definitorias previstas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

122. Adicionalmente, no es constitucionalmente admisible sostener que existe una antinomia entre el precepto reclamado y el diverso artículo 20 de la Ley Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, toda vez que no comparten el mismo ámbito personal de validez; pues el primero, impone una obligación a cargo de las personas que exhiben películas y, el segundo, respecto de los medios de comunicación: sujetos sustancialmente distintos.

123. SÉPTIMO. Análisis de la prohibición de exhibir películas dobladas al español que no sean las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos. A continuación se analizará lo relativo a la obligación restante que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía establece, esto es, el doblaje:

“Artículo 8o.- **Las películas serán exhibidas al público en su versión original** y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. **Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas,** pero siempre subtituladas en español.”

124. Debe considerarse que si bien la reforma al artículo combatido se refirió a la obligación de subtitular películas al español, la modificación indicó en la obligación relativa al doblar películas, habilitando su análisis en este momento¹⁹:

125. Al respecto, en el **primer concepto de violación** la parte quejosa argumentó que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, en lo relativo al doblaje, es violatorio de sus derechos a la libertad de comercio e igualdad, previstos en los artículos 1° y 5° de la Constitución Federal; y 6° del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

126. Estimó que el artículo reclamado no permite exhibir películas dobladas al español que no sean las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos y, por consiguiente, que se genera una restricción injustificada a su libertad de comercio, pues no puede llegar al sector de la población que no sabe leer, que no lo hace con la fluidez requerida o simplemente al que no opta por ese tipo de presentación, ya que éstos dejan de asistir a las salas cinematográficas en donde se exhiben este tipo de películas, es decir, las que se presentan en su versión original y sin doblar.

¹⁹ Tesis P. LII/2008, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXVII, junio de 2008, página 15, registro digital 169464, de rubro: **LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES.**

127. Adicionalmente, consideró que la actividad que realiza es totalmente lícita y no es perjudicial para terceros ni para la sociedad, de conformidad al artículo 5° constitucional. Por lo que no puede ser restringida su libertad de comercio sin que implique un beneficio al interés social persiguiendo una finalidad constitucionalmente válida.

128. Para sustentar sus pretensiones, sustentó sus afirmaciones sobre tres hechos principales:

a) Que en nuestro país existe un numeroso sector de la población que no sabe leer, no lo hace con fluidez o simplemente no opta por este tipo de presentación;

b) Ese sector de potenciales clientes para las quejas, deja de asistir a las salas cinematográficas que exhiben películas extranjeras habladas en su idioma original, traducidas al español mediante el sistema de “subtítulos” (letreros); y,

c) Que las películas infantiles y documentales educativos sí se les permite la exhibición hablada y/o traducida al español mediante el sistema de “doblaje”.

129. Esta Primera Sala considera que lo argumentado por la parte quejosa es **esencialmente fundado**.

130. Para el análisis correspondiente se determinará si el contenido del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, en relación a la obligación de doblaje, genera las afectaciones aducidas a la luz de un examen de proporcionalidad. Para tales efectos, se desarrollará el contenido *prima facie* del

derecho a la libertad de comercio, para consecuentemente resolver si la norma reclamada incide en su contenido.

I. Análisis de la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio

131. En primer lugar, debe destacarse que el derecho a la libertad de trabajo, en su dimensión de libertad de comercio, encuentra asidero normativo tanto en nuestra Constitución como en diversos instrumentos internacionales. En efecto, el artículo 5º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé su reconocimiento en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

[...].”

132. Ahora bien, al resolver el **amparo en revisión 2352/97²⁰** y la **acción de inconstitucionalidad 10/1998²¹**, el Tribunal Pleno estableció que las libertades de trabajo y de comercio consagradas en nuestro texto constitucional no son absolutas, irrestrictas e ilimitadas, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción

²⁰ Resuelto en sesión plenaria de seis de marzo del dos mil, por mayoría de ocho votos.

²¹ Resuelta en sesión plenaria de veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de diez votos.

de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se ofendan los derechos de la sociedad en general.

133. En lo referente al primer presupuesto, los derechos fundamentales en cuestión cobran vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. Por su parte, el segundo implica que tales derechos no podrán ser exigidos si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro.

134. Finalmente, el tercer presupuesto estriba en que las libertades en comento serán exigibles siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

135. Dicho en otras palabras, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de dichas libertades, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.

136. Tales consideraciones, quedaron plasmadas en las siguientes tesis del Pleno: **“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON**

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”²² y “LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ”²³.

137. Por otro lado, reconoció que dicho precepto constitucional permite a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas y, a su vez, que dicha facultad predica respecto de todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto.

138. Lo anterior, constituye un fundamento importante respecto del derecho de libertad de comercio en cuestión, ya que el artículo 5º constitucional al permitir a todas las personas ejercer el comercio o la industria que les acomode, siempre y cuando sean lícitos, excluye implícitamente todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente o apoyado en el interés público, puesto que no debe soslayarse que el disfrute pleno de tal derecho exige necesariamente la actualización del principio de igualdad material o real entre los titulares de dicho derecho, dado que jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares.

139. En este sentido, concluyó que el numeral 5º de la Constitución prevé substancialmente el principio fundamental de igualdad, pues el espíritu de dicho

²² Tesis P./J. 28/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, página 260, registro digital 194152.

²³ Tesis P. LXXXVIII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, junio de 2000, página 28, registro digital 191691.

precepto tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.²⁴

140. Ahora, como se señaló anteriormente, se destaca que el derecho al trabajo y sus dimensiones respectivas —entre ellas la libertad de comercio— se encuentran ampliamente reconocidas en diversos instrumentos internacionales respecto de los cuales, todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por su observancia.

141. Desde el punto de vista del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH), el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su parte conducente, reconoce que *“toda persona tiene derecho al trabajo o, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”*. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce su protección en el respectivo artículo 6°, al disponer que *“los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”*.

142. Por su parte, en relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho en cuestión se encuentra protegido por el artículo 26 de la

²⁴ Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la Tesis P. XC/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, junio de 2000, página 26, registro digital 191689, de rubro: **“GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.”**

Convención Americana de sobre Derechos Humanos.²⁵ Adicionalmente, el artículo 6° del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” reconoce el derecho al trabajo, pues establece que “*toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada*”.

143. Como puede constatarse, tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial, el derecho de libertad de comercio da cobertura a una gran variedad de acciones y decisiones relacionadas a que las personas se dediquen a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siempre y cuando, no se trate de una actividad ilícita; que no se afecten derechos de terceros; y, que no se ofendan los derechos de la sociedad en general.

144. Sentado lo anterior, debe determinarse si las conductas que lleva a cabo la parte quejosa se encuentran protegidas *prima facie* por el derecho fundamental de mérito.

145. En el caso concreto, la parte quejosa se compone por diversas sociedades mercantiles cuyo objeto social es, entre otros, el de operar salas de cine, así como distribuir y exhibir películas cinematográficas. Para la consecución de sus giros comerciales, llevan a cabo diversas actividades relacionadas con: a) la obtención del licenciamiento de obras cinematográficas y otros contenidos visuales para su exhibición; b) la exhibición, comercialización y programación de contenidos en salas cinematográficas; c) la adquisición de la propiedad o derechos de uso de inmuebles susceptibles de ser utilizados como salas de

²⁵ Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los casos *Lagos del Campo vs. Perú*, *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, *Spoltore vs. Argentina*, *Pavez Pavez vs. Chile* y *Mina Cuero vs. Ecuador*, entre otros.

exhibición dentro de territorio nacional; d) la contratación de personal para la operación y administración de las salas cinematográficas; y, e) la realización de todos los actos necesarios para la exhibición de obras cinematográficas.

146. En ese sentido, resulta por demás claro que la actividad desempeñada por las sociedades quejasas consistente, entre otras cosas, en la exhibición de películas cinematográficas se encuentra tutelada *prima facie* por el derecho de libertad de comercio, toda vez que no se encuentra en ninguno de los supuestos de restricción expresamente previstos en el artículo 5º de la Constitución Federal, es decir, su actividad es lícita y no afecta derechos de terceros ni de la sociedad general.

147. Ahora bien, una vez expuestos los alcances del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía impugnado, así como el contenido inicial del derecho de libertad de comercio, esta Primera Sala está en posición de determinar que el precepto reclamado efectivamente *incide* en el contenido *prima facie* del derecho fundamental de referencia, puesto que impone una obligación a cargo de la parte quejosa consistente en exhibir películas al público en su versión original y subtituladas en español, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, que sí pueden estar dobladas, pero siempre subtituladas en español.

148. El propio legislador implementó dentro de las obligaciones normativas subtitular todas las películas —de acuerdo con la exposición de motivos— con la finalidad de incluir a personas con discapacidad auditiva, pero también como una alternativa para atemperar la barrera del idioma en aquellas personas que desconocen el lenguaje original de una obra cinematográfica, a través de la traducción escrita dentro de la proyección.

149. Sin embargo, ello no puede considerarse suficiente para desestimar el planteamiento de las quejas, en relación con la afectación a su libertad de comercio, pues el impedimento previsto para doblar películas cinematográficas que no sean infantiles o documentales educativos, aun cuando se subtitulen, no permite acercarse a un sector importante de la población.

150. En concordancia con lo resuelto por el Tribunal Pleno en el **amparo en revisión 2352/97**²⁶, efectivamente constituye un obstáculo jurídico a la libertad de comercio, la obligación de que, con excepción de las infantiles y documentales educativos, las películas deban exhibirse en su versión original y subtituladas en español, pues no se permite llegar al público que no sabe leer o que lo hace en forma deficiente, o simplemente al que no opta por ese tipo de presentación.

151. En ese precedente, se reconoció como hecho notorio²⁷, con base en los resultados del censo de población y vivienda realizado en el año 1995 por el INEGI, que en nuestro país existían más de catorce millones de personas analfabetas (14,723,721); a pesar de que se han establecido medidas de abatimiento sobre tan importante problema, dicho sector actualmente sigue siendo muy alto, pues de conformidad con el último censo de población y vivienda realizado en el año 2020, se encuentra conformado por más de cuatro millones de personas (4,456,431), es decir, personas de quince o más años que no saben leer ni escribir un recado²⁸.

152. También es importante señalar que existe un rango considerable de personas en condiciones de analfabetismo funcional dentro de nuestro país, entendiéndose por éstas últimas las que —como máximo— lograron cursar hasta

²⁶ Resuelto en sesión plenaria de seis de marzo del dos mil, por mayoría de ocho votos.

²⁷ Tesis P./J. 74/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, junio de 2006, página 963, de rubro: “**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**”.

²⁸ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020. Consultable en https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_02_fa5c35ea-938541f0-86df-bf2bbfc929e3 y <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

el segundo año de educación primaria²⁹. Algunas investigaciones muestran que, si no se alcanza el equivalente al tercer grado de instrucción primaria, las capacidades de leer y escribir se pierden paulatinamente³⁰; por lo que el índice educativo de las personas es un factor relevante por considerar de cara a determinar la habilidad y comprensión de lectura de los mexicanos.

153. En ese sentido, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), al elaborar las “Estimaciones de la población de 15 años y más en rezago educativo al 31 de diciembre de 2022”, señaló que de los más de noventa y siete millones de personas mayores a 15 años (97,496, 253), alrededor de 8 millones no cuentan con educación primaria (7,911,137) y más de 15 millones sin secundaria terminada (15,622,565); por lo que existen veintisiete millones de personas en estado de rezago educativo (27,772,740).³¹

154. Por consiguiente, es dable considerar que existe un rango de personas que no cuentan con la posibilidad de leer de manera debida y con fluidez.

155. Aunado a lo anterior, en el precedente de este Alto Tribunal al que se ha hecho referencia, se reconoció que constituye una presunción humana que, por regla general, quienes no saben leer o no lo hacen de manera fluida carecen de interés para asistir a las salas cinematográficas en que se exhiben películas extranjeras habladas en el idioma original, con subtítulos en español. Esto es así, porque la falta de comprensión del argumento y de los diálogos en particular impide o mengua drásticamente la posibilidad de disfrutar la obra.

²⁹ Narro, José y Moctezuma David, “Analfabetismo en México: una deuda social”, *RDE, Revista Internacional de Estadística*, México, Vol. 3, Núm. 3, septiembre-diciembre 2012, p. 6.

³⁰ Carranza, José Antonio y René González Cantú, *Alfabetización en México, Análisis cuantitativo y propuestas de política*, México, Limusa, 2006.

³¹ Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), *Estimaciones del rezago educativo al 31 de diciembre de cada año*. Consultable en <https://www.gob.mx/ineadocumentos/rezago-educativo>

156. Adicionalmente, se reconoció la existencia de un sector de la población que, no teniendo alguna barrera en el lenguaje, simplemente no opta por ese tipo de presentación.

157. Luego, en atención a que el artículo impugnado no permite acercarse comercialmente al sector del público que no sabe leer o que lo hace en forma deficiente, o simplemente al que no opta por ese tipo de presentación; se considera que la medida *incide* en el derecho de libertad de comercio de aquellas personas que se dedican a la exhibición de películas cinematográficas, como en el caso de las sociedades quejasas.

158. Sustenta lo anterior, la tesis aislada P. LXXXIX/2000, de texto y rubro siguiente:

“PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS EN IDIOMA EXTRANJERO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA QUE PREVÉ SU EXHIBICIÓN EN VERSIÓN ORIGINAL Y, EN SU CASO, SUBTITULADAS EN ESPAÑOL, CON EXCEPCIÓN DE LAS CLASIFICADAS PARA PÚBLICO INFANTIL Y LOS DOCUMENTALES EDUCATIVOS, QUE PODRÁN EXHIBIRSE DOBLADAS AL ESPAÑOL, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD DE COMERCIO E IGUALDAD PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado precepto de la Ley Federal de Cinematografía transgrede el artículo 5o. de la Constitución Federal que, además de garantizar el ejercicio de la libertad de comercio, dispone que la misma sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, así como la garantía de igualdad inherente a la misma. Ello es así, porque el hecho de que el precepto impugnado solamente disponga que aquellas películas clasificadas para el público infantil y los documentales educativos podrán ser doblados al español, entraña una limitación implícita, en el sentido de que las películas que no estén comprendidas en la clasificación mencionada no pueden ser dobladas al español, ya que para ellas el propio precepto establece su exhibición en versión original a través de subtítulos, con lo que impide que quien se dedica a la exhibición de películas de distinto género a las señaladas en primer término pueda llegar al sector del público que no sabe leer o que lo hace en forma deficiente, o simplemente al que opta por ese tipo de presentación, lo

que se traduce en una limitación para su actividad comercial que no se funda en razón alguna que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos. Además, también se ve transgredido el citado precepto constitucional en virtud de que a las empresas televisoras sí se les permite la transmisión de películas que no corresponden a la clasificación "AA" infantiles dobladas al español, con lo cual se hace una distinción indebida entre esas empresas y los exhibidores de películas, circunstancia que vulnera la garantía de igualdad, pues a una misma actividad mercantil se le otorga, sin justificación alguna, distinto trato, según el medio de difusión, televisión o sala cinematográfica, de que se trate.”³²

II. Análisis de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa reclamada

159. Atendiendo a que la libertad de comercio es un derecho fundamental cuya naturaleza no es absoluta y que admite limitaciones, se estima que las restricciones o barreras de entrada previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía deben someterse a un examen o test de proporcionalidad.³³ Lo anterior, con la finalidad de verificar si las medidas adoptadas por el legislador descansan sobre bases constitucionalmente admisibles y no arbitrarias.

160. En ese tenor, para que la restricción a la libertad de comercio prevista en el precepto impugnado pueda calificarse de constitucional, debe de corroborarse que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, que el grado

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, junio de 2000, página 30, registro digital 191690.

³³ En diversos precedentes esta Suprema Corte ha empleado el test de proporcionalidad para analizar medidas legislativas que aporten restricciones al derecho de libertad de comercio. Véase, por ejemplo, los amparos en revisión 7/2009, 697/2022, 17/2023, 25/2023 y 36/2023; y, la acción de inconstitucionalidad 98/2018.

de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho por la medida impugnada.

161. Precisada la metodología de adjudicación de derechos fundamentales que será empleada para analizar la regularidad constitucional del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía reclamado, es conveniente traer a cuenta su contenido:

***“ARTICULO 8o.-** Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.”*

1. La legitimidad del fin perseguido con la medida impugnada

162. La primera grada de análisis implica verificar si la medida legislativa *persigue un fin constitucionalmente válido*. Lo anterior presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental³⁴. Esto es, que la restricción al derecho respectivo debe ser admisible dentro del ámbito constitucional; por lo que, los derechos sólo pueden restringirse con objetivos que puedan enmarcarse en las previsiones de la propia Constitución Federal (valores, intereses, bienes o principios).

163. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos. No obstante, debe aclararse que las intervenciones

³⁴ Barak, Ahron, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, UK, CUP, 2012, p. 245.

basadas en fines perfeccionistas no encuentran protección constitucional, pues el Estado no puede exigir a las personas que se conduzcan de acuerdo con un determinado modelo de virtud.

164. Ahora bien, para identificar los fines perseguidos por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de las disposiciones analizadas, o bien, a la interpretación de las propias normas sujetas a escrutinio. No obstante, la finalidad de una disposición no se agota en la llamada “intención del legislador”, sino que puede desprenderse de las circunstancias jurídicas y fácticas relevantes en cada caso concreto. Esto es, las medidas legislativas pueden pretender fines expresos —que generalmente se encuentran en el proceso legislativo— u objetivos implícitos, que pueden derivarse de la propia realidad en que operan las normas.

165. Cabe señalar que la previsión normativa de mérito —en cuanto al doblaje— se remonta a la publicación de la Ley Federal de Cinematografía, el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

166. Del análisis al dictamen formulado por las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Tercera Sección de Estudios Legislativos del Senado de la República, el doce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, se desprende el fin perseguido por el legislador en cuanto al tratamiento del doblaje, en los siguientes términos:

“IV. TRABAJO EN COMISIONES

[...]

Además, los miembros de estas Comisiones Dictaminadoras sostuvimos una permanente apertura a la consideración de las opiniones e inquietudes de los diversos sectores de la actividad cinematográfica.

Como resultado de esas labores, se estableció el propósito de identificar

opiniones y consensos en torno a las propuestas contenidas en la iniciativa que nos ocupa, a fin de proponer diversas modificaciones, que se sintetizan de la siguiente forma:

[...]

8) Como una disposición novedosa, se establece que por respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas, las películas extranjeras serán exhibidas al público en su versión original y, cuando sea necesario, se subtitularán en español, en los términos que establezcan el Reglamento. Por su contenido, las películas clasificadas para público infantil y los documentos educativos podrán exhibirse dobladas al español. Esta reglamentación abarcarla todos los medios de exhibir, comercializar o transmitir una película.

[...]

V. CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis de las consideraciones, comentarios y propuestas que anteceden, así como por la importancia que estas Comisiones Unidas atribuyen al propósito del instrumento legal que se somete al criterio de esta Asamblea, deseamos destacar que en sus disposiciones:

[...]

- Se vinculan sus disposiciones al fortalecimiento de la cultura nacional.

[...]

- Se precisan los casos en que podrá utilizarse el doblaje, como un medio eminentemente educativo y para fomentar el uso del idioma español.

[...]"

167. Adicionalmente, es conveniente traer a colación diverso pronunciamiento que permite corroborar el fin perseguido por el legislador, que fue realizado en la sesión de veinte de diciembre de mil novecientos noventa y dos, en el seno de la Cámara de Diputados en su calidad de revisora:

“La diputada Silvia Pinal Hidalgo: -Con su venia, señor Presidente, compañeros diputados:

[...]

Siendo también arte, se ha procurado preservarlo como tal y preservar su acervo. Por ello es que se ha defendido que las películas sean exhibidas o utilizadas públicamente en su idioma original o con subtítulos, circunscribiendo el doblaje sólo a aquellas películas de corte infantil o de carácter documental que lleven un fin educativo. [...]”

168. Precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía y su previsión en cuanto al doblaje persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en el **respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas**³⁵.

169. Dicho fin encuentra admisibilidad al amparo del artículo 4°, párrafo decimosegundo de la Constitución³⁶, que consagra el derecho fundamental a la

³⁵ **Ley Federal de Cinematografía**

“ARTICULO 5o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por película a la obra cinematográfica que contenga una serie de imágenes asociadas, plasmadas en un material sensible idóneo, con o sin sonorización incorporada, con sensación de movimiento, producto de un guión y de un esfuerzo coordinado de dirección, cuyos fines primarios son de proyección en salas cinematográficas o lugares que hagan sus veces y/o su reproducción para venta o renta.

Comprenderá a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o modalidad.

Su transmisión o emisión a través de un medio electrónico digital o cualquier otro conocido o por conocer, serán reguladas por las leyes de la materia.”

“ARTICULO 6o.- La película cinematográfica y su negativo son una obra cultural y artística, única e irremplazable y, por lo tanto debe ser preservada y rescatada en su forma y concepción originales, independientemente de su nacionalidad y del soporte o formato que se emplee para su exhibición o comercialización.”

³⁶ “ARTICULO 4o.- [...]

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

cultura, pues las películas cinematográficas son obras culturales y artísticas que constituyen el objeto primordial de la industria cinematográfica nacional³⁷, entendida ésta última —entre otras cosas— como aquel vehículo de expresión artística y actividad cultural primordial; por lo que, el respeto irrestricto a la concepción y realización de éstas implica la salvaguarda de su originalidad, autenticidad y finalidad de la obra, lo cual, a su vez, comprende el fortalecimiento, desarrollo y acceso a la cultura en nuestro país.

170. Adicionalmente, el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas encuentra cabida a la luz de diversos instrumentos internacionales, puesto que éstos prevén el reconocimiento del derecho a la cultura, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

171. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Número 21, recalcó que la promoción y respeto de los derechos culturales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural; máxime que el fenómeno actual de la globalización ha demostrado que el concepto de cultura

³⁷ **Ley Federal de Cinematografía**

“ARTICULO 3o.- Se entiende por industria cinematográfica nacional al conjunto de personas físicas o morales cuya actividad habitual o transitoria sea la creación, realización, producción, distribución, exhibición, comercialización, fomento, rescate y preservación de las películas cinematográficas.”

“ARTICULO 4o.- La industria cinematográfica nacional por su sentido social, es un vehículo de expresión artística y educativa, y constituye una actividad cultural primordial, sin menoscabo del aspecto comercial que le es característico. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.

Las entidades federativas y los municipios podrán coadyuvar en el desarrollo y promoción de la industria cinematográfica, por sí o mediante convenios con la Autoridad Federal competente.”

implica la coexistencia de diferentes culturas³⁸, lo cual guarda especial relevancia de cara a las obras cinematográficas.

172. Además, estableció que los Estados partes deberían tener presente que las actividades, los bienes y los servicios culturales tienen dimensiones económicas y culturales, que transmiten —como en el caso de las películas— identidad, valores y sentido, y no debe considerarse que tengan únicamente valor comercial; pues de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, deben adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las manifestaciones culturales.³⁹

173. También, que al poner en práctica el derecho consagrado en el precepto de referencia, deben ir más allá de los aspectos materiales de la cultura (como museos, bibliotecas, teatros, cines, monumentos y sitios del patrimonio) y adoptar políticas, programas y medidas proactivas que también promuevan el acceso efectivo de todos a los bienes intangibles de la cultura (tales como el idioma, los conocimientos y las tradiciones).⁴⁰

174. Así, el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas es un fin constitucionalmente válido puesto que garantiza el acceso a las películas de forma original para el público, así como por promover el respeto, protección, difusión y enriquecimiento cultural de la sociedad en general.

175. Por otro lado, resulta importante destacar que el patrimonio cultural ha sido definido como *“el legado que recibimos del pasado, que vivimos en el presente y que transmitiremos a las generaciones futuras”*. En ese sentido, el

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*), 21 de diciembre de 2009, E/C.12/GC/21, párr. 1.

³⁹ *Ibidem*, párr. 43.

⁴⁰ *Ibidem*, párrafo 70.

patrimonio cultural comprende las obras de sus **artistas**, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, **las obras de arte**, los archivos y las bibliotecas.⁴¹

176. Así, el patrimonio cultural debe ser preservado, desarrollado, enriquecido y transmitido a las generaciones futuras como testimonio de la experiencia y las aspiraciones humanas, a fin de nutrir la creatividad en toda su diversidad y alentar un verdadero diálogo entre las culturas⁴².

177. En este orden de ideas, es dable sostener que las películas constituyen un elemento fundamental del patrimonio cultural de cualquier sociedad, así como del acceso y preservación de la cultura y, por tanto, que el respeto a la concepción y realización de éstas se traduce en un fin constitucionalmente válido por parte del legislador.

178. Lo anterior, sin perjuicio de que el legislador haya considerado la obligación de subtítular las películas, pues la incidencia que puede llegar a tener subtítular una película en relación con el respeto irrestricto de una obra no se considera de entidad.

179. En efecto, en concordancia con lo resuelto por la Segunda Sala en el **amparo en revisión 666/2015**⁴³ —criterio que se comparte—, el subtítulaje debe

⁴¹ Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*, 26 de julio de 1982, párr. 23 y 42.

⁴² **Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural**
“Artículo 7. Patrimonio Cultural fuente de creatividad.

La creatividad tiene sus orígenes en las tradiciones culturales pero se desarrolla plenamente en contacto con otras culturas. Por esta razón el patrimonio, en todas sus formas, debe preservarse, valorizarse y transmitirse a las generaciones futuras como testimonio de la experiencia y aspiraciones humanas, a fin de estimular la creatividad en toda su diversidad e inspirar un verdadero diálogo entre culturas.”

⁴³ Resuelto en sesión del treinta de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos.

considerarse como una herramienta eficaz en el mejoramiento de la capacidad lectora y que contribuye a que las películas cinematográficas sean comprendidas a nivel general, lo que constituye un fin constitucionalmente válido que no vulnera derecho a la cultura, la libre expresión o al derecho a la protección de los intereses morales y patrimoniales de los autores; pues sólo se busca la exteriorización de las ideas del autor de la obra a través de una traducción del idioma que se realiza en forma escrita y se contempla la posibilidad de que la exteriorización del pensamiento o del mensaje que transmite el autor de cierto tipo de películas las exprese substituyendo el idioma en que originalmente se filmó, por el idioma español.

180. Por consiguiente, la medida legislativa sujeta a análisis supera la primera grada del test de proporcionalidad.

2. Idoneidad de la medida legislativa impugnada

181. La segunda grada de estudio consiste en analizar la *idoneidad* de la medida. En esta etapa debe de determinarse si la disposición impugnada tiende a alcanzar en algún grado y en algún modo los fines legítimos perseguidos por el legislador; lo que implica una relación entre la intervención al derecho fundamental y el fin que persigue la restricción. El análisis de *idoneidad* puede conllevar, en algunos casos, a un examen fáctico y de naturaleza empírica, por lo que su estudio puede demostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.

182. Al respecto, se considera que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía impugnado supera la segunda etapa de análisis en atención a que es una medida *idónea* para conseguir el fin pretendido, toda vez que la obligación

consistente en exhibir las películas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, guarda una relación con el fin de garantizar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas. En efecto, la exhibición de las películas en su lengua de origen contribuye a alcanzar —en algún grado y modo— dicha finalidad, puesto que las películas podrán observarse en su forma y concepción primaria, lo que resulta respetuoso de la originalidad y finalidad de éstas.

183. Dicho en otras palabras, el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas se materializa mediante lo dispuesto por el artículo reclamado, en virtud de que los diálogos y sonorización correspondiente será la auténtica, es decir, aquella perteneciente al momento de la creación y filmación de la película, lo que coadyuva a preservar la identidad lingüística y cultural de la obra cinematográfica.

184. Asimismo, el precepto impugnado permite reflejar la visión e intención artística del director, habida cuenta que se presentará la obra tal y como fue concebida y realizada. También, es importante destacar que el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas propicia el fomento a la diversidad y acceso cultural, lo que da pauta a una experiencia cinematográfica notable para el público.

185. Luego entonces, el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía es una medida *idónea* de cara al fin perseguido por el legislador.

3. Necesidad de la medida legislativa impugnada

186. La tercera grada de análisis estriba en evaluar la *necesidad* de la medida implementada por el legislador. Esto es, se debe corroborar si existen

otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y si estas alternativas intervienen con menor intensidad en el derecho fundamental afectado. Por lo que de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional, y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida establecida por el legislador es inconstitucional.

187. El primer aspecto de la etapa de *necesidad* es de gran complejidad, toda vez que supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de *eficacia*, *rapidez*, *probabilidad* y *afectación material de su objeto*. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles.

188. Ahora bien, dicho escrutinio puede acotarse tomando en consideración aquellas medidas que el legislador estimó adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, conviene aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión, y no así una directriz por parte de esta Suprema Corte hacia el legislador.

189. Resulta necesario precisar que, a diferencia de la grada de *idoneidad*, en la que se analiza la *eficacia causal* de la medida impugnada, el examen de *necesidad* se configura como un análisis de *eficiencia*: hay que determinar la capacidad de la medida impugnada, en comparación con *medidas alternativas*, para alcanzar la finalidad que se propone con las menores afectaciones posibles a los derechos intervenidos.

190. Al respecto, esta Primera Sala considera que existe una medida alternativa jurídicamente admisible para evaluar la necesidad de lo previsto en el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía impugnado. Esta consiste en el establecimiento de un sistema de cuotas de exhibición de las obras cinematográficas respecto del cual, en un cierto porcentaje, excluyendo a las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, se presenten en su versión original con subtítulos al español y mediante doblaje; lo cual ha sido utilizado en distintos países a nivel internacional.

191. La determinación del porcentaje de exhibición depende de las condiciones, necesidades y características propias de cada país.

192. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cataluña en España, a través de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, se estableció que cuando se estrene en Cataluña una obra cinematográfica doblada o subtitulada con más de una copia, las empresas exhibidoras tienen la obligación de exhibir el 50% de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana atendiendo a criterios de población, territorio, horario y taquillaje, que deben computarse anualmente y que deben desarrollarse por reglamento:

“Artículo 18. Garantía de acceso lingüístico.

1. Cuando se estrene en Cataluña una obra cinematográfica doblada o subtitulada con más de una copia, las empresas distribuidoras tienen la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las copias distribuidas en versión doblada como en el de las copias distribuidas en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras deben garantizar este equilibrio lingüístico en la distribución de cine atendiendo a criterios de población, territorio y presencia en pantalla, que deben desarrollarse por reglamento. Cuando el soporte sea digital, todas las copias distribuidas deben tener incorporado el acceso lingüístico en catalán. En la exhibición de estas copias, las empresas exhibidoras tienen la obligación de exhibir el 50% de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana

atendiendo a criterios de población, territorio, horario y taquillaje, que deben computarse anualmente y que deben desarrollarse por reglamento. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las proyecciones exhibidas en versión doblada como en el de las proyecciones exhibidas en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras y las empresas exhibidoras también deben garantizar el equilibrio entre catalán y castellano en la publicidad que realicen de las obras cinematográficas afectadas por el presente artículo.”

193. No pasa inadvertido para esta Primera Sala, que por sentencia 89/2017 recaída al recurso de inconstitucionalidad número 7453-2010⁴⁴, el Tribunal Constitucional Español señaló, que entre aquellos países que han optado por la opción del sistema de cuota de pantalla, si bien aparecen cuotas relativamente reducidas como el 10 por 100 de la República Checa, Eslovenia o Malta; junto con otras bastante elevadas como el 60 por 100 de Francia; o el 50 por 100 de Lituania o Austria —en este último caso solo respecto de servicios públicos—; el resto parece moverse en el entorno de entre el 20 por 100 de Croacia, Chipre, Italia, Polonia, Rumania, Eslovaquia; el 25 por 100 de Hungría; o el 30 por 100 de España, respecto de la obligación de cuota de pantalla de obras cinematográficas de Estados miembros de la Unión Europea en las salas de exhibición en España.

194. Asimismo, argumentó que en la propuesta por la que se modificó la Directiva 2010/13/UE, presentada el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, se estableció la obligación a los servicios de comunicación audiovisual a reservar en sus catálogos una cuota de al menos un 20 por 100 a las obras europeas.

195. Derivado de lo anterior, consideró que el porcentaje medio que resulta del contenido de estos datos gira en torno al 25 por 100, por lo que un régimen de

⁴⁴ Resuelta en sesión de cuatro de julio de dos mil diecisiete. Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-8474>

exhibición con una cuota absoluta del 50 por 100 constituye una carga desproporcionada para las empresas exhibidoras vulneradora del artículo 5 de la Ley 20/2013.

196. Finalmente, concluyó que el artículo 18.1 de referencia sería constitucional, únicamente si se entiende que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán o subtituladas en dicho idioma no puede exceder en su aplicación efectiva de una cifra del 25 por 100.

197. Por su parte, en nuestro país, el legislador estableció en la Ley Federal de Cinematografía, para el caso de la proyección de películas nacionales en las salas cinematográficas, un porcentaje de 10% de reserva del tiempo total de exhibición:⁴⁵

“ARTICULO 19.- Los exhibidores reservarán el diez por ciento del tiempo total de exhibición, para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.

Toda película nacional se estrenará en salas por un período no inferior a una semana, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el Registro Público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el Reglamento.”

198. En ese tenor, establecer cuotas de exhibición constituye una medida acorde a los parámetros internacionales y nacionales, además de que permite

⁴⁵ Por ejemplo, en su momento, en las disposiciones transitorias de la propia Ley Federal de Cinematografía se previó:

“TERCERO. Las salas cinematográficas deberán exhibir películas nacionales en un porcentaje de sus funciones, por pantalla, no menor al siguiente:

- I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y hasta el 31 de diciembre de 1993, el 30%;
- II. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994, el 25%;
- III. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1995, el 20%;
- IV. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996, el 15%; y
- V. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1997, el 10%.”

conciliar los distintos gustos y opciones lingüísticas, siendo viable para analizar la necesidad de la medida legislativa impugnada y, por tanto, se procederá a estudiar si es *idónea y eficiente* para alcanzar el fin constitucionalmente válido perseguido por el legislador.

199. Se estima que la medida alternativa propuesta garantiza *con la misma intensidad y eficiencia* el respeto a la concepción y realización de las películas que el precepto impugnado puesto que, además de permitir que las obras cinematográficas mantengan su originalidad, se logra la protección, promoción, difusión y acceso a la cultura para la generalidad de personas en nuestro país.

200. Se afirma lo anterior, en concordancia con lo resuelto por esta Suprema Corte al conocer de los **amparos en revisión 2357/97⁴⁶ y 666/2015⁴⁷**, pues aún con el establecimiento de cuotas de exhibición, que permite que número determinado de películas sean dobladas a otro idioma, el fin perseguido por el legislador no se ve quebrantado, cuando así lo autoriza su autor, supuesto que requiere la existencia de un acuerdo de voluntades entre el creador de la obra, quien realiza el doblaje y quien exhibe las películas.

201. En efecto, además de lo considerado por este Alto Tribunal, a la luz del Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales, respecto del cual México forma parte⁴⁸, es dable sostener que el doblaje no constituye un mecanismo que transgreda el fin perseguido por el legislador, incluso, respecto de derechos de autor, por lo siguiente:

⁴⁶ Resuelto en sesión plenaria de seis de marzo del dos mil, por mayoría de ocho votos.

⁴⁷ Resuelto en sesión del treinta de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos.

⁴⁸ Según consta en el Decreto Promulgatorio del Tratado de Beijing sobre Interpretaciones Ejecuciones Audiovisuales, y la Declaración de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de dos mil veintidós.

“Artículo 5

Derechos morales

1. *Con independencia de los derechos patrimoniales del artista intérprete o ejecutante, e incluso después de la cesión de esos derechos, el artista intérprete o ejecutante conservará, en lo que atañe a sus interpretaciones o ejecuciones en directo o sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fijaciones audiovisuales, el derecho a:*

i) reivindicar ser identificado como el artista intérprete o ejecutante de sus interpretaciones o ejecuciones, excepto cuando la omisión venga dictada por la manera de utilizar la interpretación o ejecución; y

ii) oponerse a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de sus interpretaciones o ejecuciones que cause perjuicio a su reputación, tomando debidamente en cuenta la naturaleza de las fijaciones audiovisuales.

2. *Los derechos reconocidos al artista intérprete o ejecutante de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1, serán mantenidos después de su muerte, por lo menos hasta la extinción de sus derechos patrimoniales, y ejercidos por las personas o instituciones autorizadas por la legislación de la Parte Contratante en que se reivindique la protección. Sin embargo, las Partes Contratantes cuya legislación en vigor en el momento de la ratificación del presente Tratado o de la adhesión al mismo no contenga disposiciones relativas a la protección después de la muerte del artista intérprete o ejecutante de todos los derechos reconocidos en virtud del párrafo anterior, podrán prever que algunos de esos derechos no sean mantenidos después de la muerte del artista intérprete o ejecutante.*

3. *Las vías de recurso para la salvaguardia de los derechos reconocidos en virtud del presente artículo estarán regidas por la legislación de la Parte Contratante en la que se reivindique la protección.(6)”*

“Artículo 6

Derechos patrimoniales de los artistas intérpretes o ejecutantes por sus interpretaciones o ejecuciones no fijadas

Los artistas intérpretes o ejecutantes gozarán del derecho exclusivo a autorizar, en lo relativo a sus interpretaciones o ejecuciones:

- i) *la radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones no fijadas, excepto cuando la interpretación o ejecución constituya por sí misma una ejecución o interpretación radiodifundida; y*
- ii) *la fijación de sus ejecuciones o interpretaciones no fijadas.”*

“6 Declaración concertada relativa al artículo 5: *A los efectos del presente Tratado y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro tratado, queda entendido que, habida cuenta de la naturaleza de las fijaciones audiovisuales y de su producción y distribución, las modificaciones de una interpretación o ejecución que se efectúen durante la explotación normal de la interpretación o ejecución, tales como la edición, la compresión, el **dobla**je, o el formateado, en medios o formatos nuevos o existentes, y que se efectúen durante el uso autorizado por el artista intérprete o ejecutante, **no serán consideradas como modificaciones** en el sentido del artículo 5.1.ii). Los derechos contemplados en el artículo 5.1.ii) guardan relación solamente con los cambios que sean objetivamente perjudiciales de manera sustancial para la reputación del artista intérprete o ejecutante. Queda entendido también que el simple uso de tecnologías o medios nuevos o modificados, como tales, no será considerado como modificación en el sentido del artículo 5.1.ii).”*

202. Resulta conveniente precisar que dicho instrumento internacional importa numerosas ventajas de cara a la protección de la cultura, el folclore y la diversidad cultural puesto que, siguiendo la línea argumentativa de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), las películas —además de ser una forma de arte—son un excelente vehículo de otras expresiones de creatividad e identidad cultural.

203. Efectivamente, las interpretaciones y ejecuciones audiovisuales acercan las obras literarias y la música al público de forma sumamente eficaz. La dimensión que tienen las interpretaciones y ejecuciones audiovisuales en tanto que vectores y multiplicadores de otras expresiones culturales no sólo tiene una importancia económica enorme, antes bien, contribuye al fomento de la diversidad cultural. En ese sentido, el Tratado de Beijing fortalece la protección de las

expresiones culturales tradicionales y el folclore propio de cada nación, pues dentro de su ámbito de protección se reconoce a los artistas intérpretes y ejecutantes.⁴⁹

204. Aunado a lo anterior, debe precisarse que el doblaje tiene como único objetivo la traducción de la expresión verbal efectuada en el idioma de origen, de ahí que su finalidad no sea la de crear, sino reproducir la expresión gramatical que debe sujetarse a la idea expresada por su creador, ponderando además que no toda la población está alfabetizada ni tienen la visión suficiente para leer solo subtítulos. En ese sentido, no puede considerarse que el doblaje conculque en mayor medida que lo previsto en el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, al derecho a la cultura o que se modifique en su integridad las obras cinematográficas impactando en el respeto irrestricto a la concepción y realización de éstas, puesto que el doblaje permite la comprensión de las películas y su accesibilidad para la generalidad; lo cual, forma parte del fin perseguido por el legislador al tener las personas plena posibilidad de disfrutar de éstas.

205. En contrapartida, se estima que indiscutiblemente la medida propuesta es *menos restrictiva* con respecto a la libertad de comercio de las quejas, debido a que permitiría exhibir —en un porcentaje determinado— las películas cinematográficas dobladas al español, lo que las habilitaría para acercarse comercialmente con el amplio sector de personas que no saben leer o que lo hace en forma deficiente, o simplemente al que no opta por ese tipo de presentación.

206. Así las cosas, esta Suprema Corte entiende que la obligación consistente en exhibir las películas al público en su versión original y subtituladas al español, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales

⁴⁹ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Principales disposiciones y ventajas del Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales (2012), OMPI, 2016, p.7.

educativos, contemplada en el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía es una medida que no es *necesaria* para salvaguardar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, toda vez que se aprecian medidas alternativas que, siendo menos restrictivas de la libertad de comercio de las quejas, pueden promover ese fin con la misma intensidad que la medida legislativa combatida.

207. Se reitera que la medida alternativa propuesta únicamente cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión para efecto de emplear la presente metodología de adjudicación de derechos fundamentales, y no así una directriz por parte de esta Suprema Corte hacia el legislador respecto de su actuación, pues incluso, existen otros países donde no existen limitaciones al empleo del doblaje en la exhibición cinematográfica, atendiendo sus condiciones y particularidades.

208. Sin perjuicio de que el precepto reclamado no cumple con la presente etapa de necesidad y, por tanto, que se ha demostrado su inconstitucionalidad, es menester analizar la siguiente grada con la finalidad de evaluar si se trata de una medida proporcional en sentido estricto.

4. Proporcionalidad en sentido estricto de la medida impugnada

209. El examen de constitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía ha mostrado, hasta ahora, que si bien es una medida *idónea* para garantizar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, no es *necesaria* para alcanzar dicho fin, puesto que existen medidas alternativas menos restrictivas a la libertad de comercio de la parte quejosa que son

igualmente idóneas. En esta última grada de estudio corresponde analizar si la medida legislativa es *proporcional en sentido estricto*.

210. Para tales efectos, debe de efectuarse un *balance o ponderación* entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el *grado de intervención* en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los *beneficios* que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persigue la medida con los *costos* que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados, por lo que la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental.

211. Así, en el caso concreto, el examen de proporcionalidad en sentido estricto implica *comparar* el grado de afectación a la libertad de comercio de la parte quejosa provocada por la obligación consistente en exhibir las películas al público en su versión original y subtituladas al español, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, frente al grado en el que se consigue con dicha medida el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas cinematográficas.

212. En relación con la limitación al derecho fundamental de libertad de comercio que le asiste a la parte quejosa, esta Primera Sala considera que el grado de afectación a éste es *considerablemente alto* puesto que el precepto impugnado impone una obligación a cargo de las sociedades quejasas que se traduce en un obstáculo jurídico para exhibir películas de manera doblada y subtituladas al español, que sean distintas a las clasificadas para el público infantil

y los documentales educativos, lo que limita la posibilidad de acercarse comercialmente con el sector de la población que no sabe leer, que no lo hace con fluidez, o simplemente al que no opta por ese tipo de presentación. Lo cual, impacta notablemente en el derecho fundamental de mérito, máxime si se toma en consideración que el sector de la población de referencia es sumamente numeroso, como fue demostrado en los apartados que anteceden.

213. En cambio, los beneficios obtenidos por el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía resultan *sumamente bajos o incluso nulos* en relación con salvaguardar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas cinematográficas, que es el fin que se pretende alcanzar, prohibiendo la posibilidad del doblaje. Esto es así, pues, como se ha establecido anteriormente, el fin perseguido por el legislador no se ve quebrantado porque se permita el doblaje de una película, cuando así lo autoriza el autor de la misma.

214. Bajo la misma línea argumentativa **y en relación con el subtítulaje**, tampoco se transgrede el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, ya que éste debe considerarse como una herramienta eficaz en el mejoramiento de la capacidad lectora y que contribuye a que las películas cinematográficas sean comprendidas a nivel general, lo que evidentemente es acorde a los derechos a la cultura, la libre expresión y de protección de los intereses morales y patrimoniales de los autores; pues sólo se busca la exteriorización de las ideas del autor de la obra a través de una traducción del idioma que se realiza en forma escrita y se contempla la posibilidad de que la exteriorización del pensamiento o del mensaje que transmite el autor de cierto tipo de películas las exprese substituyendo el idioma en que originalmente se filmó, por el idioma español.

215. Así las cosas, la obligación consistente en exhibir las películas al público en su versión original y subtituladas al español, excepto por las

clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que sí se les permiten ser dobladas al español, pero siempre con subtítulos, tampoco supera el examen de *proporcionalidad en sentido estricto*, en virtud de que no logra conseguir con alta eficacia el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, al tiempo que las limitaciones al derecho fundamental de libertad de comercio que le asiste a la parte quejosa resultan sumamente intensas teniendo en cuenta la manera en la que incide en el derecho de referencia el precepto impugnado.

216. Luego entonces, esta Primera Sala concluye que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía es violatorio de la libertad de comercio de las sociedades quejasas reconocida en el artículo 5° de la Constitución, puesto que importa una *restricción que no es necesaria y desproporcionada* en relación con los fines que persigue, por lo que, como ha sido expuesto, resulta **esencialmente fundado** el primer concepto de violación.

217. Al resultar suficientes las razones expuestas para la concesión del amparo, se estima innecesario el estudio de los restantes argumentos formulados por la quejosa **con respecto a la medida del doblaje**, pues no le generarían mayor beneficio.

218. OCTAVO. Efectos. En atención a lo fundado del primer concepto de violación que fue estudiado en el considerando anterior, con fundamento en lo

dispuesto por los artículos 77⁵⁰ y 78⁵¹ de la Ley de Amparo, los efectos de la presente sentencia son para que, manteniendo la obligación de subtítular todas las películas con independencia de su clasificación o idioma, en lo presente y en lo futuro de la esfera jurídica de la parte quejosa **la porción normativa del artículo 8°** de la Ley Federal de Cinematografía⁵², exclusivamente en lo relativo a que ***las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada.***

219. Lo anterior, para el efecto de que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación atienda y resuelva las solicitudes que sean presentadas por el titular de los derechos de la película, productor o distribuidor, con los que tengan una relación comercial las quejas, con la finalidad de que se les autorice a estas últimas la exhibición de películas en territorio nacional dobladas al español, distintas de las infantiles y de los documentales educativos, pero siempre subtítuladas al español.

⁵⁰ “ARTÍCULO 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

- I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
- II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. [...].”

⁵¹ “ARTÍCULO 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

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

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

⁵² Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 112/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, página 19, registro digital: 192846, de rubro: “**AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.**”

220. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

R E S U E L V E:

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a *********; para los efectos precisados en la presente resolución.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvase los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 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 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.