



ACUSE



INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/055/2018

Ciudad de México, a 4 de mayo de 2018

MARÍA LIZARRAGA IRIARTE
TITULAR DE LA UNIDAD DE MEDIOS Y CONTENIDOS AUDIOVISUALES
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número IFT/224/UMCA/393/2018, de fecha 26 de abril de 2018, recibido en esta Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") ese mismo día, mediante el cual la Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales (en lo sucesivo, la "UMCA") a su cargo, remite el proyecto de "Lineamientos Generales de Accesibilidad al Servicio de Televisión Radiodifundida" (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR"); ello, a efecto de dar cumplimiento al proceso de mejora regulatoria previsto en el marco jurídico vigente, para la emisión de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general.

Al respecto, con fundamento en lo señalado por los artículos 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR"), Lineamientos Primero, Décimo Primero y Vigésimo Primero a Vigésimo Cuarto de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹ (en lo sucesivo, los "Lineamientos de Consulta Pública", y 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, esta CGMR emite la presente **opinión no vinculante** sobre el AIR del Proyecto, considerándose que, con el mismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparenta y justifica diversos rubros y aspectos contenidos en la propuesta regulatoria de mérito; no obstante lo anterior, a fin de robustecer el contenido del AIR del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UMCA, los siguientes comentarios y aportaciones sobre su contenido:

1. En el numeral 5 del AIR, relacionado con el fundamento jurídico que da origen a la emisión del Proyecto, precisando si éste sustituye, complementa o elimina algún otro instrumento regulatorio vigente, la UMCA refirió que los artículos 15, fracción I, de la LFTR y Cuadragésimo Tercero del *Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*² (en lo sucesivo, el "Decreto"), son los apartados de los ordenamientos jurídicos bajo los cuales se pretende emitir la presente propuesta de regulación, la cual pretende detallar, complementar y precisar a efecto de darles operatividad y eficacia.

A este respecto, la CGMR sugiere a la UMCA, valorar -desde el punto de vista jurídico- la pertinencia de tomar en consideración, e incorporar en el Proyecto y su AIR, el artículo 258, fracción I, de la LFTR³, al considerarse que las medidas que propone están directamente relacionadas con las que se pretenden establecer a través de la presente propuesta de regulación, a la luz de los siguientes argumentos:

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2017.

² Dado a conocer en el mismo medio de comunicación oficial que antecede el día 14 de julio de 2014.

³ Artículo 258, fracción I, de la LFTR. - "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 subtítulo, 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;

...".

- a) Tanto en el *Dictamen de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derechos de las audiencias*⁴, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 27 de abril de 2017, como en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Telecomunicaciones y Transportes, de Radio y Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con respecto a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*⁵, de fecha 26 de octubre de 2017, se advierte que lo referente a las audiencias con discapacidad no fue discutido ni controvertido.

Únicamente, en el Seno de la Cámara de Diputados, se buscó incorporar en el artículo 256 —el cual a juicio de esta CGMR marca la pauta de los derechos de las audiencias en lo general— una fracción que remitía al artículo 258 de la propia LFTR, relativo a los derechos de las audiencias con discapacidad. No obstante, la Cámara de Senadores no coincidió con dicha incorporación, sin mayor argumentación al respecto. Ello, es verificable en la página 42 del Dictamen correspondiente de la Cámara de Diputados.

- b) Por cuanto hace a los derechos de las audiencias, las Colegisladoras señalaron que previo a la existencia de los mismos, ya existía en toda su magnitud la Libertad de Expresión e Información, por lo que la protección de los primeros no puede limitar ni restringir cualquier otro derecho (dentro de los que se encuentra la propia Libertad de Expresión e Información) al imponer, en pro de las audiencias, mecanismos que regulen contenidos y formas de hacer dichos contenidos. Lo anterior, es verificable en las páginas 11 y 12 del Dictamen correspondiente de la Cámara de Senadores.
- c) En relación con el principio de autorregulación, la Cámara de Diputados señaló que éste se enfatiza en los artículos 256, 259, 260 y 261 de la LFTR, con el objeto de evitar que *“el Estado tenga que legislar, regular o hacer apreciaciones sobre contenidos, ya que si se permite un Principio de Regulación Estatal, este modelo siempre conlleva el riesgo de la censura estatal, de ahí que sea preferible que haya vías no estatales entre audiencias y concesionarios”*. Lo anterior, es verificable en la página 60 del Dictamen correspondiente de la Cámara de Diputados.
- d) En cuanto concierne a la exposición de motivos de la Iniciativa de la LFTR en 2013, la Cámara de Diputados rescató en el multicitado Dictamen, que la legislación secundaria debe asegurar el derecho de las audiencias, cuyo desarrollo corresponde al Congreso de la Unión. En ese sentido, la Cámara de Diputados hizo especial énfasis en que el desarrollo del esquema jurídico del derecho de las audiencias, corresponde al Congreso, y no a otra autoridad al arrogarse la atribución de *“regular y ampliar”* los derechos de las audiencias, determinar el alcance y ámbito de los derechos de las audiencias, así como definir los mecanismos para su protección. Lo anterior, es verificable en la página 60 del Dictamen

⁴ Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170427-VI.pdf>

⁵ Disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-26-1/assets/documentos/Dictamen_Ley_FDTR.pdf

correspondiente. Aunado a lo anterior, por lo que respecta a la facultad regulatoria del Instituto, se señaló que la misma no puede llegar al extremo de conceder nuevas atribuciones a las autoridades o crear categorías jurídicas distintas y contradictorias a lo que dispone la LFTR. Ello se puede advertir en la página 61 del Dictamen que corresponde.

Es así que, a consideración de esta CGMR, el Proyecto no crea categorías jurídicas distintas ni contradictorias a lo que dispone la multicitada LFTR. Por el contrario, únicamente se promueven las condiciones para que las audiencias con discapacidad tengan acceso a los servicios de radiodifusión, en igualdad con las demás audiencias, en seguimiento al propio mandato del artículo 257 de ese mismo ordenamiento legal, que más adelante se instrumenta, en parte, a través del artículo 258, fracción I, así como en el Cuadragésimo Tercero de los Transitorios del Decreto.

Es decir, a partir de las referencias reproducidas de la discusión en torno al contenido y competencia sobre los derechos de las audiencias, esta CGMR advierte que la modificación a la LFTR en la materia, respondió a garantizar la Libertad de Expresión e Información y no controvertió lo relativo a los derechos de las audiencias con discapacidad, atendiendo a que la base mínima general de los derechos de las audiencias es el artículo 256 de la LFTR, y una de sus derivaciones regulatorias particulares es el diverso 258, que quedó intocado, constituyendo una categoría jurídica preestablecida a la par de lo dispuesto en el Cuadragésimo Tercero Transitorio del Decreto.

De esta manera, se estima que el artículo 258 de la LFTR sí constituye parte del marco jurídico que da origen a la emisión del Proyecto, sin constituir por sí misma y de manera exclusiva, la disposición que hace necesaria la expedición del mismo, lo cual queda de manifiesto en el artículo 1º del propio Proyecto, al particularizar que el mismo, tiene por objeto establecer los parámetros que deberán cumplir los servicios de Accesibilidad para personas con Discapacidad en el Servicio de Televisión Radiodifundida, para los efectos del artículo Cuadragésimo Tercero Transitorio del Decreto.

2. En cuanto al numeral 13 del AIR, sobre el grupo de población, los costos y los beneficios más significativos derivados del Proyecto, la UMCA precisó –entre otras cosas– que la población afectada son: “[l]os **concesionarios que caen dentro de los supuestos establecidos por el artículo 258, fracción I de la Ley y del artículo transitorio Cuadragésimo Tercero del Decreto de Ley...**” (énfasis añadido).

En ese tenor, la CGMR hace notar a la UMCA, que esa unidad administrativa hace referencia en dicho apartado del AIR, el comentado artículo 258, fracción I de la LFTR, mismo que atiende a la generalidad de una serie de derechos de los que gozarán las audiencias con discapacidad, como es el caso de los servicios de accesibilidad para personas con discapacidad *vis a vis* el cumplimiento de esas disposiciones a cargo de los concesionarios de televisión radiodifundida, situación por la que, de incorporarse al contenido del presente Proyecto, el presente numeral del AIR podría adecuarse ante una posible ampliación de su ámbito de aplicación.

Asimismo, sin detrimento de lo anterior, esta CGMR sugiere a la UMCA considerar, en la estimación de los costos generados a razón de la entrada en vigor del Proyecto, la cuantificación en CAPEX (inversiones en bienes de capitales) y OPEX (erogaciones permanentes para el funcionamiento de un producto, negocio o sistema) de los siguientes rubros:

- a) El costo inherente a la implementación de los parámetros de precisión y legibilidad, relacionados con el servicio de accesibilidad de Subtitulaje Oculto, considerados en los

artículos 4 y 6 del Proyecto, que deberán cumplir los concesionarios de televisión radiodifundida;

- b) Los costos en los que incurrirán los concesionarios en comento a razón de la implementación del Lenguaje de Señas Mexicana, atendiendo a los parámetros y la simbología a que refieren los artículos 5 y 7 del Proyecto, y
- c) La indicación en la guía electrónica de programación correspondiente sobre la disponibilidad de los servicios de accesibilidad en comento, si el programa de televisión radiodifundida cuenta con dichos atributos.

Por lo que hace a los beneficios inherentes a la entrada en vigor del Proyecto, esta CGMR sugiere a la UMCA, identificar con mayor precisión los beneficios que se pueden desprender a razón de modular las medidas regulatorias contenidas en el Proyecto, con base en los casos descritos en el artículo 9 de éste, así como referir un número estimado de las personas que se podrán ver beneficiadas con todo lo anterior.

En opinión de esta CGMR, ello permitirá calcular de manera acertada los posibles impactos que se pudieran desprender a la entrada en vigor de la presente propuesta de regulación y, en consecuencia, la correcta valoración de los costos y los beneficios asociados a ésta, que permitan demostrar a todos los interesados el beneficio social neto que se pretende generar a su entrada en vigor.

- 3. Sobre el numeral 15 del AIR, relacionado con los métodos que se podrían utilizar para evaluar la implementación del Proyecto, la UMCA precisó que se empleará un *Comité de personas con discapacidad*, a quien le correspondería evaluar la efectividad de los parámetros en los servicios de accesibilidad de las señales que se encuentren obligadas a contar con ellos.

A este respecto la CGMR sugiere a la UMCA incluir, en el numeral del AIR en comento, mayor información sobre la forma en la que esa unidad administrativa estima crear el Comité en comento, cómo y cuándo operará, que objetivos tendrá a su cargo, quiénes lo integrarán, así como qué elementos de información deberá contar para tomar sus determinaciones. Inclusive, esto último podría ser menester de reflejarse en las disposiciones transitorias del propio Proyecto, por lo que se somete a la mejor consideración de esa unidad del Instituto su inclusión.

- 4. Con la finalidad de fortalecer y mejorar algunas de las disposiciones del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UMCA, los siguientes comentarios y aportaciones:
 - a) Tomar en consideración que el artículo 1 del Proyecto hace referencia al término "*Decreto de Ley*", sin que éste haya sido previamente definido y por lo que hace a los artículos 9 y 11, éstos refieren a la LFTR como la "*Ley*" sin haberse hecho la previsión correspondiente;
 - b) Incluir en el artículo 2 del Proyecto, la definición de término "*Comunidad de sordos*", misma que es prevista por la fracción VI de ese mismo artículo del Proyecto, así como en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad;
 - c) Por lo que hace a la definición del término de "*Servicio de Televisión Radiodifundida*", prevista en la fracción VIII del artículo 2 del Proyecto, tomar en consideración la contenida

en el artículo 2, fracción XI, de los Lineamientos Generales para la Asignación de Canales Virtuales de Televisión Radiodifundida, en caso de que esto resulte conveniente a efecto de que el Instituto no genere distintas definiciones sobre un mismo término;

- d) Valorar la pertinencia de incluir en el apartado correspondiente la definición del término *"Guía electrónica de programación"*, previsto en el artículo 8 del Proyecto;
- e) Incluir en el Proyecto los Anexos 1 y 2, referentes a los símbolos que se emplearán al principio de cada programa de televisión para indicar que éste cuenta con los servicios de accesibilidad de Subtitulaje Oculto y de interpretación en Lengua de Señas Mexicana, previstos en los artículos 6 y 7, respectivamente, y valorar lo señalado por el artículo 51 de la LFTR, así como en los Lineamientos Primero y Tercero de los Lineamientos de Consulta Pública, a razón de que dichos Anexos no fueron sometidos a consulta pública y los mismos podrían corresponder a un acto de carácter general a los que se refiere el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁶;
- f) Considerar la siguiente propuesta de redacción en el primer párrafo del artículo 9 del Proyecto, para quedar de la siguiente forma: *"Artículo 9.- Los concesionarios de uso comercial que presten el servicio de televisión radiodifundida y que cubran más del 50% del territorio nacional, así como las Instituciones Públicas Federales, no se encontrarán obligados a incluir Subtitulaje Oculto y/o interpretación de Lengua de Señas Mexicana en los siguientes casos: ..."* (énfasis añadido);
- g) Valorar la siguiente propuesta de redacción en el artículo Único Transitorio del Proyecto, para que quede de la siguiente forma: *"Los presentes Lineamientos entrarán en vigor a los 30 días hábiles posteriores al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación"* (énfasis añadido).

Esperando que la presente opinión no vinculante le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o duda que surja sobre el particular.

Sin más de momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LUIS FERNANDO ROSAS YÁÑEZ
COORDINADOR GENERAL

⁶ Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- "Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos".



INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

C.c.p. Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). - Para su conocimiento.
- Correo electrónico: gabriel.contreras@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Coordinador Ejecutivo del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
Yaratzet Funes López, Prosecretaría Técnica del Pleno del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: yaratzet.funes@ift.org.mx
Irving Arturo De Lira Salvatierra, Director General Sustantivo de Apoyo del Comisionado Presidente del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: irving.delira@ift.org.mx

En cumplimiento del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Austeridad y Ajuste Presupuestario para el Ejercicio Fiscal 2018", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.