



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales

IFT

Presente

Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones

Presente

RECIBIDO
CIRTA
2019 FEB 13 PM 4 13

IFT
INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

007900

con
anexo 1

Asunto: Comentarios a la Consulta Pública del “Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre la Vigilancia de los Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable”

Miguel Orozco Gómez, en mi carácter de representante legal de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, lo que acredito con copia de la escritura pública número 47,306 pasada ante la fe del Licenciado Maximino García Cueto, notario público número 14 del Distrito Federal, misma que adjunto como anexo 1, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos el ubicado en la casa número 1013 de la avenida Horacio, colonia Polanco. Alcaldía Miguel Hidalgo, código postal 11550, México, Distrito Federal, atentamente comparezco a exponer lo siguiente:

I. Disposiciones Generales:

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión comparece al proceso de consulta, en representación de todas las empresas concesionarias de radio y televisión que se encuentran agremiadas, para efectuar precisiones y verter los argumentos que más adelante se refieren en este escrito. Lo anterior, con fundamento en los artículos 4° de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, así como 5° del Reglamento de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

EIFT19-7939

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión cuenta con atribuciones para actuar en defensa de los intereses de sus agremiados, en efecto, de conformidad con la legislación que regula a las Cámaras Empresariales, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de los concesionarios de radio y televisión.

Es decir, a mi mandante le corresponde la defensa de los intereses de la industria de radio y televisión, frente a los órganos del Estado, en términos de lo previsto por el artículo 7 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Artículo 7.- Las Cámaras tendrán por objeto:

I. Representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria según corresponda, como actividades generales de la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado;

[...]

Del análisis del artículo antes transcrito, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arribó a la conclusión de que la CIRT está legitimada y cuenta con interés jurídico para la defensa de los intereses **generales y particulares** de sus agremiados frente a los órganos del Estado (SUP-RAP-86/2012).

Como se advierte de tal resolución, se ha reconocido que la CIRT sí cuenta con legitimación para la defensa de los intereses generales y particulares de sus agremiados frente a los actos de los órganos del Estado.

Derivado de ese precedente y otros anteriores en los que les reconoció la legitimación e interés jurídico se emitió la Jurisprudencia 18/2013, que señala lo siguiente:

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS.-

De la interpretación sistemática de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, Apartados A y B, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 1 a 7 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, se colige que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, tiene por objeto actuar en defensa de los derechos de sus agremiados, por lo que, para garantizar el acceso pleno a la justicia en materia electoral, debe considerarse legitimada para interponer el recurso de apelación, en contra de los actos o resoluciones de carácter general emitidos por el Instituto Federal Electoral, que estime violatorios de los derechos de las concesionarias de radio y televisión que representa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-146/2011 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—14 de septiembre de 2011.—Unanimidad de votos.— Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Isaias Trejo Sánchez y Alejandro Ponce de León Prieto. Recurso de apelación. SUP-RAP-38/2012 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—29 de febrero de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Carlos Vargas Baca. Recurso de apelación. SUP-RAP-86/2012 y acumulado.—Actores: Televisión Azteca, S.A. de C.V. y otro.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otro.—28 de marzo de 2012.—Mayoría de votos.— Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Julio César Cruz Ricárdez y Juan Marcos Dávila Rangel.

En el caso, a la luz de los criterios y jurisprudencia antes mencionados es incuestionable que la CIRT está legitimada para opinar y salir a la defensa de los intereses de nuestros afiliados; ya que observamos en diversos apartados de la consulta un área de oportunidad para una eficiente gestión de trámites.

Además, es importante señalar que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) está reconocida plenamente la existencia de las cámaras y confederaciones industriales, *como parte fundamental del sistema socioeconómico y político del país*. Por ello, la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en su artículo 4°, establece que somos órganos de consulta y colaboración del Estado.

II. Comentarios Generales Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre la Vigilancia de los Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable.

a) Límites al ejercicio de la facultad regulatoria.

El ejercicio de la facultad regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) constituye un exceso a lo que dispone la Constitución y la Ley, ya que, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación admite la posibilidad de innovación normativa para proveer el cumplimiento de las atribuciones del propio Instituto, lo cierto es que los Lineamientos reiteran, parafrasean o intercalan nuevas categorías en los conceptos legales previamente establecidos, por lo que lejos de dar certeza y seguridad jurídicas se promueve la existencia de interpretaciones y conceptos en contrario, que aunado a un marco de sanciones produce un modelo sancionador que afecta la libre expresión y rompe con un principio básico de nuestro trabajo diario.

La Constitución prevé expresamente que las facultades para la vigilancia de tiempos máximos de mensajes comerciales deberán estar previstas en la LEY, no así en una norma regulatoria. Igualmente, es mandato constitucional que los referidos tiempos máximos deberán instaurarse en la ley con la seguridad jurídica que previamente otorga la Ley.



Conforme al primer párrafo del Artículo Décimo Primero Transitorio de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones¹, mismo que se reproduce a continuación, claramente se refiere que tanto las facultades del IFT como los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales deben estar previstos en la Ley. Veamos el texto constitucional:

DÉCIMO PRIMERO. *Para que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada, la ley dotará al Instituto Federal de Telecomunicaciones de atribuciones para vigilar el cumplimiento de los tiempos máximos que la misma señale para la transmisión de mensajes comerciales.*

La ley deberá asegurar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, así como las normas en materia de salud y establecerá Lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil. El Instituto contará con facultades para supervisar su cumplimiento.

Asimismo, corresponderá al Instituto resolver cualquier desacuerdo en materia de retransmisión de contenidos, con excepción de la materia electoral.

La intención del Poder Reformador de la Constitución fue que los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales, así como las facultades del IFT sobre la vigilancia de tales tiempos máximos tuvieran rango legal, por lo que una disposición reglamentaria o regulatoria rompe y contradice con el principio constitucional enunciado.

A efecto de que no haya duda de cuál era la intención y justificación del Poder Constituyente Permanente, se cita la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional de telecomunicaciones, que claramente atribuye al Congreso de la Unión el desarrollo de las medidas previstas en el Artículo Décimo Primero Transitorio, lo que se reproduce y enfatiza a continuación:

*Es por ello que la reforma constitucional prevé aspectos como la prohibición de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (artículo 6o. constitucional), el deber del Congreso de la Unión de regular el derecho de réplica (artículo Tercero transitorio, fracción IV) y de prohibir la difusión de publicidad engañosa o subrepticia (artículo Tercero transitorio, fracción V), y que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, así como las normas en materia de salud (artículo Décimo Primero transitorio). **Se trata de medidas cuyo desarrollo corresponderá al Congreso de la Unión para avanzar en un esquema de regulación que asegure los derechos de las audiencias***

Énfasis añadido

¹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

De la misma manera en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la LFTR se cita la porción correspondiente:

...

Disposiciones en materia de publicidad

En este apartado se establece lo referente al prudente equilibrio que debe existir entre la publicidad y el conjunto de la programación transmitida por día, lo cual se logra a través de imponer máximos de tiempos publicitarios a los concesionarios de radio y de televisión abiertos y restringidos.

Para el caso de las estaciones de televisión, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada canal de programación. Las estaciones de radio no podrán destinar a publicidad comercial más del cuarenta por ciento del tiempo total de transmisión de cada canal de programación.

Para el caso de los concesionarios de televisión y audio restringidos podrán transmitir, diariamente y por canal, hasta seis minutos de publicidad en cada hora de transmisión. Quedan exceptuados de esto último los canales dedicados exclusivamente a la oferta de productos.

En seguimiento, si bien se reconoce la facultad regulatoria del IFT en términos del Artículo 28 constitucional, su ejercicio tiene límites y contrapesos, ya que en un contexto democrático la facultad regulatoria del IFT no es irrestricta ni absoluta, ese límite es el principio de no contradicción, que como se desarrollará en apartados siguientes no se cumple.

Conforme a la interpretación de la SCJN, la facultad de regulación del IFT se puede dar incluso ante la ausencia de una ley, pero siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir con su función reguladora en el sector de su competencia y que no haya contradicción con lo que dispone el orden constitucional y legal, a continuación se cita la tesis de jurisprudencia respectiva:

Época: Décima Época

Registro: 2010882

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 26, Enero de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 47/2015 (10a.)

Página: 444

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



PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA.

Los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable



constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.

Ahora bien, ¿El proyecto de **Lineamientos** tiene por objeto cumplir con la función reguladora del IFT en el sector de su competencia? *Prima facie*, podríamos afirmar que sí dado que aborda una materia sobre la cual tiene facultades ("**tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales**"), sin embargo, en esta materia no existe un vacío normativo que deba colmarse por el órgano regulador, ya que la Ley dispone con suficiencia, claridad y oportunidad cuáles son los tiempos máximos de publicidad, así como lo que debe considerarse como mensaje comercial para tales fines.

Por concordancia, uniformidad y congruencia el desarrollo regulatorio del IFT que plasme en los **Lineamientos** debe hacerse armónico con lo previsto en la Ley, ya que de acuerdo a la interpretación constitucional, las normas regulatorias del IFT son una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, para mejor referencia se reproduce la tesis jurisprudencial:

Época: Décima Época

Registro: 2010670

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 44/2015 (10a.)

Página: 36

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

*Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. **Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en***



el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. **Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.** Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, **constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.**

Como hemos afirmado la materia correspondiente al equilibrio de la publicidad comercial en radio y televisión esta prevista desde la Constitución y se aborda también en la Ley, de ahí que la producción normativa regulatoria del IFT como fuente jurídica jerárquicamente inferior debe ser acorde con lo que disponen las disposiciones legales, por lo que las preguntas estructurales de este análisis serían:

- ¿Los **Lineamientos** son acordes a la norma superior, la Ley?
- ¿En el presente caso el **IFT** no se está extralimitando e invadiendo atribuciones que de acuerdo a la Constitución debe definirse en la Ley?

Es importante hacer notar **que la definición de los alcances y limitaciones de la facultad regulatoria del IFT se realicen caso por caso**, y no que de antemano se dé por sentado que siempre que se trate de una materia correspondiente a los sectores de su competencia se afirme que tiene una atribución libérrima y sin oposición legal, sirva de sustento la siguiente jurisprudencia:

Época: Décima Época

Registro: 2010672

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación



Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 45/2015 (10a.)
Página: 38

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.

*El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Pues bien, el Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, **cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance.** Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e*



*impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional. Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, **balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.***

En tal sentido, la facultad regulatoria del IFT debe sopesarse en cada situación donde se plantee su ejercicio, de tal manera que no sólo se cumpla con el aspecto formal de avocarse a una materia del sector de su competencia, sino que además resulte conforme a la Ley y que no invada la competencia normativa del Congreso de la Unión.

b) El objeto de los Lineamientos no es acorde con la Constitución ni con la LFTR.

De acuerdo al artículo 1 de los Lineamientos

Artículo 1.- Los Lineamientos son de orden público y tienen como objeto regular la vigilancia de los tiempos máximos de Publicidad Cuantificable en el Servicio de Radiodifusión y/o del Servicio de Televisión y/o Audio Restringido.

Como previamente se había mencionado tanto la Constitución como la LFTR refiere a la vigilancia de “tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales” y no así a la vigilancia de los tiempos máximos de “Publicidad Cuantificable”, que dicho sea de paso no tiene ni referente en la carta magna ni en la Ley. La falta de concordancia y denominación conduce a diversas situaciones de inseguridad y falta de certeza jurídica, a saber:

- Se trata de dos conceptos distintos.
- No se entiende la justificación para emitir los Lineamientos si la Ley ya regula el fenómeno. Dado que NO hay vacío legal, no se entiende ni justifica su emisión.
- Tampoco se entiende la falta de uniformidad con la Ley, bajo una interpretación constitucional donde las normas regulatorias son jerárquicamente inferiores por lo debiesen guardar unidad terminológica y sistematicidad.
- No se podría sancionar con fundamento en el Artículo 311 de la LFTR que contiene la expresión de infracción a los “tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales” ya que de acuerdo al principio de taxatividad, el concepto “publicidad cuantificable” es otro supuesto distinto.
- Por oposición si hay “publicidad cuantificable” luego entonces habría de definirse cuál es la “publicidad no cuantificable”, sin embargo, los Lineamientos no lo distinguen.
- Existe una enorme diferencia entre ambos conceptos precitados, lo que se aprecia en el siguiente cuadro:



<i>Tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales</i>	<i>Publicidad cuantificable</i>
La limitación es temporal	La limitación atiende al contenido o tipo de publicidad, lo que agravia profundamente la libertad de expresión, ya que a juicio de un órgano administrativo se restringe la expresión en atención a su tipo o calidad.
La restricción al ser cuantitativa evita juzgar sobre el tipo de contenido	La restricción al ser cualitativa, parte directamente sobre criterios que califican a los contenidos en cuanto a su extensión temporal como en su tipo, para arribar a la determinación si se computa o no.
Existe mayor objetividad y certeza cuando se establece una limitación temporal	Existe subjetividad y discrecionalidad, además de que el IFT no está facultado para determinar cuáles son los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales, ya que dice la Constitución que estarán previstos en norma de rango legal.

Es trascendente mencionar que la Constitución no habla de tipo de publicidad, y que la racionalidad constitucional no fue restringir las expresiones de acuerdo a su tipo o cualidad sino exclusivamente en cuanto a su alcance o duración temporal.

Tan es así, que el objeto previsto en el Artículo 1 de los Lineamientos contiene una doble restricción ya que hay tiempos máximos de transmisión y aparte hay un criterio (desconocido) de lo que se debe considerar o no como publicidad.

La diferencia de trato metodológico es enorme y sustancial por lo que tiene consecuencias diversas. Incluso efectos prácticos diversos para su vigilancia, dado que la limitación temporal es fácil de entender y aplicar, ya que basta con hacer un monitoreo de la duración de los mensajes comerciales, mientras que en el ejercicio de supervisión que propone el IFT además se debe determinar el tipo de publicidad para saber si se cuantifica o no.

No es óbice señalar que como se señaló en las consideraciones generales de este análisis, la intención del Poder Reformador de la Constitución -de acuerdo a la exposición de motivos- fue que hubiese un prudente equilibrio que debe existir entre la publicidad y el conjunto de la programación transmitida por día, lo cual se logra a través de imponer máximos de tiempos publicitarios a los concesionarios de radio y de televisión, no así a través de calificaciones o distinciones sobre el tipo de publicidad o mensaje comercial.



Finalmente, del objeto planteado en el Artículo 1 de los Lineamientos da la posibilidad de que existan una multitud de criterios (a juicio del órgano regulador) de lo que se puede cuantificar o no, lo que no sólo deja en absoluto estado de indefensión a los particulares, sino que además plantea algo totalmente distinto y contradictorio a lo que previene la Constitución.

- c) **Creación de esquemas de restricción y mayor burocracia para que los productores nacionales accedan a los medios de comunicación, y para que estos últimos acudan a este tipo de producciones.**

Bajo una visión de control y desconfianza sobre la relación que pueden entablar los concesionarios con los productores nacionales, el IFT propone la creación de un registro, que evidentemente conlleva costos públicos, así como costos para los particulares que se deben registrar en el mismo a fin de acceder a los beneficios que la LFTR le otorga a la producción nacional.

Es inentendible que lejos de promover esquemas flexibles, de autocomposición y autorregulación que permitan una relación fluida y efectiva entre medios de comunicación y productores independientes se pretenda burocratizar de sobremanera a través de registros, avisos, presentación de informes que a lo único que conducirá es a que las finalidades constitucionales y legales de apoyar a la producción independiente caigan en el desuso.

III. Comentarios en lo Particular al Anteproyecto de Lineamientos Generales sobre la Vigilancia de los Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable.

LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA VIGILANCIA DE LOS TIEMPOS MÁXIMOS DE PUBLICIDAD CUANTIFICABLE	
Capítulo I	
Disposiciones Generales	
Artículo 1.- Los Lineamientos son de orden público y tienen como objeto regular la vigilancia de los tiempos máximos de Publicidad Cuantificable en el Servicio de Radiodifusión y/o del Servicio de Televisión y/o Audio Restringido.	



Artículo 2.- Para los efectos de los presentes Lineamientos deberá estarse a las siguientes definiciones:	
I.	Agente Económico.- Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica;
II.	Alfabetización Mediática e Informativa.- Acciones que tienden a desarrollar en las Audiencias la habilidad y la capacidad de acceder, entender, analizar, crear y evaluar activamente, los contenidos mediáticos, a fin de hacer un uso pleno, eficiente y seguro de ellos;
	La alfabetización mediática es un concepto cuestionable por sí mismo, por dos razones principales: 1. El Instituto carece de facultades para llevar a cabo tal alfabetización, pues tal tarea evidentemente no es regulatoria (como es su mandato constitucional), sino más bien de carácter educativo (para lo cual el Instituto tampoco cuenta con facultad alguna). 2. La "alfabetización" de la audiencia es un concepto que evidentemente tiene una carga ideológica y que parte de la premisa de que la audiencia no cuenta con la capacidad de juzgar si la información que se difunde en radio y televisión es oportuna, veraz, adecuada, etc., y por ello requiere de la asesoría y/o capacitación que puedan dar ciertos trabajadores del Estado. Se trata de una labor por demás cuestionable y peligrosa que puede dar origen a brigadas o programas de adoctrinamiento político. ¿Dónde empieza y dónde acaba la alfabetización mediática? Se trata de conceptos por demás subjetivos, a los que debe renunciar cualquier Estado que aspire al fortalecimiento de la democracia y la libertad de expresión e información.



Por otro lado, resulta evidente que si el Instituto pretende llevar a cabo tareas de "alfabetización mediática" en radio y televisión, también debería hacerlo en lo que se refiere a la diversidad de servicios de contenidos que se ofrecen en Internet (tales como redes sociales, servicios OTT's, sitios web de noticias, etc.). Pretender que tales tareas alfabetizadoras se limiten a la radio y televisión resulta desigual, impráctico, limitado e irreal. Para demostrar lo anterior basta hacer una sencilla pregunta: ¿por qué no se plantea la "alfabetización" en Internet que es a donde los jóvenes destinan la mayor parte de su tiempo y, quizá, sean quienes tienen menos elementos para juzgar contenidos?

Por último, si a pesar de su inconstitucionalidad e ilegalidad, el Instituto quisiera continuar desarrollando la idea de la "alfabetización", cabría preguntarse: ¿quién diseñará los programas, cuáles serán las cualidades necesarias para hacerlo, cuál será la participación de la Secretaría de Educación Pública y de Gobernación y de otras dependencias y entidades públicas involucradas, cuál será la participación de los gobiernos estatales y municipales, de los padres de familia, de los maestros, de los medios de comunicación, entre otros cuestionamientos? En fin, ¿cómo asegurarse que tal "alfabetización" se ajuste a los principios y objetivos del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución)?

Más allá de las críticas al concepto mismo de la alfabetización mediática e informacional,



tal concepto nada tiene que ver con los Lineamientos de que se trata, que se refieren exclusivamente a la cuantificación de la publicidad que transmiten los concesionarios de televisión abierta y restringida.

Incluso, puede resultar preocupante la inclusión de este concepto sin que el Proyecto aclare sin ambages que tal “alfabetización” correrá a cargo del Estado, sin que los concesionarios tengan obligación alguna de difundir tales acciones del Instituto (o de otra autoridad). Es innecesario este concepto pues debe entenderse que estos tiempos, de haberlos, deben ser tiempos a disposición del Poder Ejecutivo, y por tanto están excluidos en términos del artículo 237, fracción I, de la Ley.

Como su nombre lo indica, el proyecto de Lineamientos que nos ocupa, se refiere a criterios numéricos, cuantificables, y no entra al contenido del mensaje mismo, ya que ese asunto debe analizarse a través de disposiciones legales y administrativas diversas. Por ello, resulta preocupante la introducción de este concepto, pues quizás es indicativo de la intención del Instituto de involucrarse con el contenido de los mensajes publicitarios, y no circunscribirse a su cuantificación, que es el objeto de los Lineamientos de mérito, como se ha señalado.

Finalmente, si se pretende que la radio y televisión participen en la “alfabetización mediática”, debe preguntarse si será obligatoria o voluntaria, con cargo a qué tiempos de la radio y televisión y, en su caso, quién cubre el costo de su transmisión.



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

En adición a lo antes señalado, cabe apuntar que la alfabetización mediática e informacional, definida como *Acciones que tienden a desarrollar en las Audiencias la habilidad y la capacidad de acceder, entender, analizar, crear y evaluar activamente, los contenidos mediáticos, a fin de hacer un uso pleno, eficiente y seguro de ellos*, puede constituir un insulto a la inteligencia de los ciudadanos ya que los califica de analfabetas, a quienes se les juzga como incapaces de juzgar y estimar un contenido bajo su propia concepción personal, lo que es preocupante pues parecería que existe la intención de alienar a las personas bajo un modelo de concepción de lo que resulta políticamente correcto.

Aún más preocupante es que en ninguna parte de la referida Reforma Constitucional o de la LFTR se estableció o hizo alusión a la alfabetización mediática e informacional, alegoría que puede interpretarse como un acercamiento en grado de confusión al adoctrinamiento, lo que va en contra del libre pensamiento y opinión sobre cualquier tema, que son garantías de un Estado democrático de derecho.

Si se observa en la fracción II del Artículo 2 de los Lineamientos no se refiere a cargo de quien estará dicha Alfabetización, sin embargo, en la fracción V se atribuye una nueva obligación a los particulares a través de las campañas de responsabilidad social.

En tal sentido, se está rebasando el objeto y finalidad de los Lineamientos que en todo caso es regular -en lo no previsto por la Ley- lo relativo a la supervisión de la transmisión de tiempos máximos de mensajes comerciales para dar paso a la imposición de nuevas obligaciones para los particulares que en nada tienen que ver con el equilibrio entre publicidad y programación, sin



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

	menoscabo de que se basan en conceptos que no tienen referente ni constitucional ni legal.
III. Audiencias.- Personas que perciben contenidos de audio o audiovisuales provistos a través del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, según corresponda;	
IV. Autopromoción.- Técnica de Publicidad, en el Servicio de Radiodifusión o en el Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, consistente en informar sobre el título, trama, fecha, horario u otras características inherentes a la programación transmitida en el mismo Canal de Programación;	
V. Campañas de Responsabilidad Social.- Técnica de Publicidad que tiene por finalidad servir al bien público en temáticas sociales, educativas, culturales, deportivas, de Alfabetización Mediática e Informacional o de salud, siempre que no haya mediado contraprestación alguna en numerario o en especie con motivo de su inclusión;	Propiamente, no se trata de una "técnica" de publicidad, sino publicidad cuyos fines atienden programas sociales, educativos, culturales, etc. ¿Qué tiene que ver la Alfabetización Mediática e Informacional con programas sociales? Es claro que, en su caso, se trataría de una acción de gobierno, que nada tiene que ver con lo que son los programas sociales. Se mezclan acciones altruistas o sociales o altruistas, con acciones gubernamentales de difusión mediática (por cierto, muy cuestionables, véase la definición de Alfabetización Mediática e Informacional). Las acciones de Alfabetización Mediática, de haberlas, deben ser financiadas por el Estado, y de ninguna manera pueden imponerse a los concesionarios, o pretender que se realicen de manera gratuita.
VI. Canal de Programación.- Organización secuencial en el tiempo de contenidos de audio o audiovisuales, puesta a disposición de las Audiencias, bajo la	



	responsabilidad de una misma persona, y dotada de Identidad e imagen propias y que es susceptible de distribuirse, en la modalidad técnica que corresponda, a través del Servicio de Radiodifusión o del Servicio de Televisión y/o Audio Restringido;	
VII.	Concesionario de Radiodifusión.- Persona física o moral que cuenta con un título de concesión para prestar el Servicio de Radiodifusión;	
VIII.	Concesionario de Televisión y/o Audio Restringidos.- Persona física o moral que presta el Servicio de Televisión y/o Audio Restringido con un título de concesión;	
IX.	Espacios Comercializados dentro de la Programación.- Técnica de Publicidad consistente en que durante un contenido de audio o audiovisual, ya sea a través del o los presentadores o protagonistas de dicho contenido y/o utilizando los elementos de la producción, tales como el escenario, la ambientación, virtuales, cintillos, plecas, la trama, entre otros, se induzca activa e inmediatamente la comercialización y venta de un producto, servicio o actividad;	Esta definición es incorrecta dado que es muy amplio el concepto "utilizando los elementos de la producción", lo que podría dar pie a que la publicidad en los estadios de fútbol fuera considerada como publicidad cuantificable, por ejemplo. ¿Qué pasa con la transmisión de una pelea de box en la que el ring mismo tiene publicidad y en la que el concesionario no tiene participación alguna? El fondo del problema reside en que el Instituto no distingue si se trata de publicidad propia del evento que se transmite de la publicidad que efectivamente ha sido contratada por el concesionario. Otro aspecto muy preocupante de esta definición es que maneja elementos por demás subjetivos, como el hecho de que se considerará como publicidad cuantificable la que "induzca" la comercialización y venta de un producto, servicio o actividad. ¿Qué significa inducir? Incluso la definición incluye a la trama de un programa lo que, también, posibilita que el Instituto haga la calificación



	de los contenidos mismos, lo que puede acarrear censura de la programación.
X. Grupo de Interés Económico (GIE).- Conjunto de sujetos de derecho con intereses comerciales y financieros afines que coordinan sus actividades para participar en los mercados y actividades económicas, a través del control o influencia decisiva, directa o indirecta, que uno de sus integrantes ejerce sobre los demás;	
XI. Identidad.- Conjunto de características de un Canal de Programación, tales como el nombre comercial, logotipo, programación, entre otras, que permiten su conocimiento e identificación por parte de las Audiencias;	
XII. Influencia.- La capacidad, de hecho o de derecho, de una persona de participar o intervenir en forma significativa, directa o indirectamente, por cualquier medio en las decisiones que incluyen pero no se limitan a la administración, la definición de las políticas y los objetivos o la gestión, conducción y ejecución de las actividades de otra(s) persona(s). Este elemento incluye, pero no se limita al control.	Se trata de una definición por demás subjetiva, pues al utilizar la frase “no se limita” en dos ocasiones construye una definición por demás amplia, relativa e incierta, que permitirá a la autoridad considerar como “influencia” cualquier situación que a su gusto cumpla con tal criterio, sin que los concesionarios o agentes económicos puedan tener certeza de los criterios o elementos de actuación previa. Además, en esta definición se observa confusión entre la figura “poder de mando” prevista en la LFTR y el concepto influencia previsto en los propios LINEAMIENTOS, los cuales proponen la definición de “Influencia” equivalente a lo que en la LFTR se conoce como “poder de mando”, a continuación, el contraste: Conforme a la Ley, se entiendo por poder de mando: XLII. Poder de mando: La capacidad de hecho de influir de manera decisiva en los acuerdos adoptados en las



	asambleas de accionistas o sesiones del consejo de administración o en la gestión, conducción y ejecución de los negocios de una persona que ésta controle o en las que tenga una influencia significativa; Y conforme a los Lineamientos, se entiende por Influencia: XII. Influencia. - La capacidad, de hecho, o de derecho, de una persona de participar o intervenir en forma significativa, directa o indirectamente, por cualquier medio en las decisiones que incluyen, pero no se limitan a la administración, la definición de las políticas y los objetivos o la gestión, conducción y ejecución de las actividades de otra(s) persona(s). Este elemento incluye, pero no se limita al control.
La Influencia resulta de los derechos, contratos, convenios o cualquier otro medio o acto que por sí mismos o en conjunto otorguen la capacidad antes señalada, por virtud de la cual se restringen o pueden restringir los incentivos entre personas a un grado que limite su capacidad o incentivos para competir en forma independiente;	Es una definición incorrecta pues califica la influencia por sí misma como algo negativo, como un hecho anticompetitivo. Ello es grave pues básicamente todos los GIE están contruidos bajo un esquema de influencia, en nuestro país y en el mundo. La influencia no es por sí misma negativa, como lo supone esta definición.
XIII. Instituto.- Instituto Federal de Telecomunicaciones;	
XIV. Ley.- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;	
XV. Lineamientos.- Lineamientos Generales sobre la Vigilancia de los Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable;	



XVI. Mensaje Comercial.- Técnica de Publicidad consistente en la mención dirigida a la Audiencia o a un segmento de la misma durante corte programático a través del Servicio de Radiodifusión comercial y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, con el propósito de informar sobre la existencia o características de un producto, servicio o actividad para inducir su comercialización y venta. El Mensaje Comercial no incluye los promocionales propios de la estación o Canal de Programación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, y otros a disposición del Poder Ejecutivo, ni programación de oferta de productos;

Esta definición constituye la parte medular de esta regulación en cuanto a la afectación que causa a la televisión comercial, dado que no excluye de la definición a los Espacios Comercializados dentro de la Programación, los cuales, constitucionalmente, no están incluidos en el concepto de mensaje comercial.

Señala la Constitución:

*DÉCIMO PRIMERO. Para que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada, la ley dotará al Instituto Federal de Telecomunicaciones de atribuciones para vigilar el cumplimiento de **los tiempos máximos que la misma señale para la transmisión de mensajes comerciales.***

Por su parte, en cuanto a la definición de mensaje comercial, la Ley es por demás clara, en su artículo 3, fracción XXXVI:

*XXXVI. Mensaje Comercial: Mención dirigida al público o a un segmento del mismo **durante corte programático**, con el propósito de informar sobre la existencia o características de un producto, servicio o actividad para inducir su comercialización y venta, en las estaciones de radiodifusión con concesión comercial y canales de televisión y audio restringidos. El mensaje comercial no incluye los promocionales propios de la estación o canal, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, y otros a disposición del Poder Ejecutivo, ni programas de oferta de productos y servicios;*



	En adición a lo anterior, destaca la falta de concordancia y sistematicidad entre la LFTR y el proyecto, pues en uno de los conceptos estructurales o esenciales de la materia que estamos revisando no se guarda armonía. Veamos el texto de la Ley de mensaje comercial y contrastemos su inconsistencia con el proyecto de Lineamientos.
	Aun cuando el proyecto de Lineamientos elimina las menciones dentro de los programas, que no hagan referencia a la existencia o características de un producto, servicio o actividad para inducir su comercialización y venta, lo cual las incluiría como simples patrocinios y por tanto tiempo no cuantificable, el que el artículo 15 fracción XXXVI de la LFTR defina como mensaje comercial sólo a los difundidos en los cortes programáticos, hace inconstitucional gran parte del proyecto de Lineamientos.
XVII. Patrocinio.- Pago en efectivo o en especie que realiza cualquier persona física o moral a fin de que se haga la mención o presentación visual de la denominación, razón social, marca o logotipo de la persona que realizó el pago;	
XVIII. Poder de mando.- Capacidad de hecho de influir de manera decisiva en los acuerdos adoptados en las asambleas de accionistas o sesiones del consejo de administración o en la gestión, conducción y ejecución de los negocios de una persona que ésta controle o en las que tenga una influencia significativa;	Esta definición agrega incertidumbre al proyecto y en particular a la definición de "Influencia", dado que pareciera que existen dos figuras paralelas o hasta en conflicto: poder de mando e influencia. ¿Cuál es la diferencia entre una y otra?, ¿Para qué fines?
XIX. Producción Nacional.- Contenido o programación generada por persona física o moral con	Esta definición es poco clara pues no distingue entre "contenido" y "programación". Y omite definir o clarificar lo más importante de la definición: ¿Qué se entiende por



financiamiento mayoritario de origen mexicano;	financiamiento mayoritario de origen mexicano? Esta definición plantea un problema grave y burocrático dado que separa la persona que hace la producción de quien la financia. Tal separación acarrearía que en cada caso se tenga que comprobar el origen de los recursos con los que opera un productor nacional. Por ejemplo: si un productor nacional obtiene un crédito del extranjero, ¿es producción nacional? O bien, si un productor extranjero, obtiene un crédito de un banco mexicano, ¿es producción nacional? Se trata de una definición por demás subjetiva, incompleta y que necesariamente generará muchísima burocracia para acreditar que una producción es nacional.
XX. Producción Nacional Independiente.- Producción realizada por persona física o moral de nacionalidad mexicana que produce obras audiovisuales a nivel nacional, regional o local, que no cuenta con una concesión de telecomunicaciones o radiodifusión, ni es controlado por un concesionario en virtud de su Poder de Mando;	Esta definición entra en colisión con la definición de "Influencia", pues no es claro cómo se distingue ésta del "Poder de Mando" o del "Control". Por otro lado, no se entiende la importancia ni la necesidad de incorporar elementos de tipo "nacional, regional o local", además de que ello no tiene sustento legal. Pareciera que se están creando nuevas categorías que solo alientan la complejidad de la norma y la burocratización de su aplicación.
XXI. Producto Integrado.- Técnica de Publicidad consistente en incluir o mostrar un producto, servicio o marca, con fines comerciales o de promoción, pero sin incitar activamente dicha comercialización ni exaltar sus características;	
XXII. Productor Nacional.- Persona física o moral de nacionalidad mexicana	Véase el comentario hecho para la definición de "Producción Nacional".



que produce obras audiovisuales a nivel nacional, regional o local;	
XXIII. Productor Nacional Independiente.- Persona física o moral de nacionalidad mexicana que produce obras audiovisuales a nivel nacional, regional o local, que no cuenta con una concesión de telecomunicaciones o radiodifusión, ni es controlado por un concesionario en virtud de su Poder de Mando;	Véase comentario a la definición de "Producción Nacional Independiente".
XXIV. Programador.- Persona física o moral que cuenta con la capacidad de conformar un Canal de Programación;	
XXV. Promoción Cruzada.- Técnica de Publicidad consistente en informar sobre el título, trama, fecha, horario u otras características inherentes a la programación transmitida en un diverso Canal de Programación dentro del mismo servicio, ya sea radiodifusión o televisión restringida, que se encuentra bajo la responsabilidad programática del mismo Concesionario o Programador, o de uno diverso pero que pertenece al mismo Grupo de Interés Económico;	
XXVI. Publicidad.- Toda forma de comunicación realizada por Concesionarios de Radiodifusión, Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos y/o Programadores para la obtención de objetivos comerciales y/o de financiamiento que se materializa a través de diversos formatos en el Servicio de Radiodifusión y el Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos;	Esta definición debe corregirse pues resulta confusa la inclusión del concepto "obtención de objetivos de financiamiento", ¿a qué se refiere, cuál es su alcance?



XXVII. Publicidad Cuantificable.- Conjunto de Mensajes Comerciales y Espacios Comercializados dentro de la Programación a través del Servicio de Radiodifusión comercial y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos que contarán como publicidad comercial para los efectos del artículo 237 de la Ley;	Los Espacios Comercializados dentro de la Programación no pueden considerarse como Publicidad Cuantificable de acuerdo con la propia Constitución, según se apuntó previamente en este documento, en el comentario a "Mensaje Comercial".
XXVIII. Servicio de Radiodifusión.- Servicio público de interés general que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello;	
XXIX. Servicio de Televisión y/o Audio Restringido.- Servicio de telecomunicaciones de audio o de audio y video asociados que se presta a sus suscriptores y usuarios, que al percibir contenidos de audio o audiovisuales se conforman como Audiencias, a través de redes públicas de telecomunicaciones mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida, y	
XXX. UMCA.- Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales.	
Capítulo II	



Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable	
Sección I	
Cantidad de Tiempos Máximos de Publicidad Cuantificable	
Artículo 3.- Los Concesionarios de Radiodifusión, los Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos, los Programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la Publicidad Cuantificable y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas:	
I. Para los Concesionarios de Radiodifusión de uso comercial:	
a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a Publicidad Cuantificable no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión por cada Canal de Programación, y	
b) En estaciones de radio, el tiempo destinado a Publicidad Cuantificable no excederá del cuarenta por ciento del tiempo total de transmisión por cada Canal de Programación;	
La duración de la Publicidad Cuantificable no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado y otros a disposición del Poder Ejecutivo, ni programas de oferta de productos o servicios;	
II. Para Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos:	
a) Podrán transmitir, diariamente y por Canal de	



Programación, hasta seis minutos de publicidad en cada hora de transmisión;	
Para efectos del cálculo correspondiente, no se considerará la Publicidad contenida en las señales del Servicio de Radiodifusión de Televisión que sean retransmitidas ni los promocionales propios de los Canales de Programación, y	
b) Los canales dedicados exclusivamente a programación de oferta de productos, estarán exceptuados del límite señalado en el inciso anterior, y	
III. Para los Concesionarios de Radiodifusión de uso social indígenas y comunitarias:	
a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de Publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del seis por ciento del tiempo total de transmisión por cada Canal de Programación, y	
b) En estaciones de radio, destinado a venta de Publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada Canal de Programación.	



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

La duración de la Publicidad referida en esta fracción no incluye los promocionales propios de la estación, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, boletines, encadenamientos y otros a disposición del Poder Ejecutivo.	
Artículo 4.- No se incluyen para efecto del cómputo de la Publicidad Cuantificable los Patrocinios, Campañas de Responsabilidad Social, Autopromoción, Promoción Cruzada, Producto Integrado y demás supuestos establecidos en los artículos 237 de la Ley y 3 de los Lineamientos.	
Sección II	
Publicidad Cuantificable en concesiones de uso comercial	
Artículo 5.- La vigilancia de los tiempos máximos de Publicidad Cuantificable se llevará a cabo a partir de la identificación y medición de la cantidad de tiempo diario de transmisiones dedicado a la inclusión de Mensajes Comerciales más la cantidad de tiempo diario en que se hayan incluido Espacios Comercializados dentro de la Programación , contando segundo a segundo, sin redondeos, la duración de utilización de cada una de dichos formatos.	Es inconstitucional que los Espacios Comercializados dentro de la Programación formen parte de la publicidad cuantificable para efectos de los Lineamientos, dado que aquéllos, constitucionalmente, no están incluidos en el concepto de mensaje comercial. El Instituto no puede agregar conceptos o definiciones arbitrariamente dentro de lo que debe considerarse como publicidad cuantificable. En términos de la Constitución, la publicidad, por lo que hace a su aspecto cuantitativo, está identificada con la cantidad de mensajes comerciales transmitidos. Señala el artículo décimo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional del 11 de junio de 2013: <i>DÉCIMO PRIMERO. Para que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada, la ley</i>



dotará al Instituto Federal de Telecomunicaciones de atribuciones para vigilar el cumplimiento de **los tiempos máximos que la misma señale para la transmisión de mensajes comerciales.**

De acuerdo con la Constitución, el equilibrio en materia de publicidad está dado en función de la cantidad de mensajes comerciales transmitidos, según lo determine la ley.

¿Qué es un mensaje comercial? La definición de mensaje comercial está dada en la Ley y es por demás clara. Veamos el artículo 3, fracción XXXVI:

*XXXVI. Mensaje Comercial: Mención dirigida al público o a un segmento del mismo **durante corte programático**, con el propósito de informar sobre la existencia o características de un producto, servicio o actividad para inducir su comercialización y venta, en las estaciones de radiodifusión con concesión comercial y canales de televisión y audio restringidos. El mensaje comercial no incluye los promocionales propios de la estación o canal, ni las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, y otros a disposición del Poder Ejecutivo, ni programas de oferta de productos y servicios;*

El tiempo de publicidad permitido es el previsto, en cada caso, por el artículo 237 de la Ley, el cual, de acuerdo con el artículo décimo transitorio constitucional referido, está dado en función del número de mensajes comerciales.



	Por ello, no encuentra sustento constitucional ni legal el que el Instituto pretende considerar conceptos de publicidad cuantificable, en adición a los límites previstos para los mensajes comerciales.
Sección III	
Publicidad de entidades públicas	
Artículo 6.- La vigilancia de los tiempos máximos de Publicidad de entidades públicas transmitida por Concesionarios de Radiodifusión de uso social comunitario o indígena se llevará a cabo a partir de la identificación y medición de la cantidad de tiempo diario de transmisiones dedicado a ello, contándolo segundo a segundo, sin redondeos.	
Capítulo III	
Producción Nacional y	
Producción Nacional Independiente	
Sección I	
Incentivos	
Artículo 7.- Los Concesionarios de Radiodifusión de uso comercial que cubran con Producción Nacional cuando menos un veinte por ciento de su programación diaria, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de Publicidad Cuantificable a que se refieren estos Lineamientos, hasta en dos puntos porcentuales.	
Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de Producción Nacional con el que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.	
Artículo 8.- Los Concesionarios de Radiodifusión de uso comercial que cubran con Producción Nacional Independiente	



cuando menos un veinte por ciento de su programación diaria, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad a que se refieren estos Lineamientos, hasta en cinco puntos porcentuales.	
Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de Producción Nacional Independiente con el que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.	
Sección II	
Registro de Productores Nacionales y Productores Nacionales Independientes	
Artículo 9.- La UMCA analizará y determinará la procedencia de las solicitudes de las personas físicas o morales que pretendan ser reconocidas con el carácter de Productores Nacionales, los cuales deberán exhibir original o copia certificada de lo siguiente:	La Sección II del proyecto es confusa y sumamente burocrática. De entrada, en su desarrollo confunde la acreditación del carácter de productor nacional y de productor nacional independiente, con acreditar el carácter nacional de las producciones mismas. Es decir, al exigir requisitos para acreditarse como productor nacional exige también requisitos de producciones nacionales, no obstante que el tema y acreditamiento de las "producciones nacionales" está desarrollado en la Sección III siguiente. Confunde así el proyecto la acreditación del carácter de productor nacional con la acreditación de la producción nacional. Esta confusión genera incertidumbre, requisitos redundantes y requisitos confusos. Complicará mucho cada trámite y lo hará muy costoso.
a) Acta de nacimiento o acta constitutiva en caso de personas morales;	
b) Comprobante de domicilio;	
c) Exhibir facturas, recibos de honorarios, contratos o cualquier otra documentación con la que se acredite que la o las producciones correspondientes fueron realizadas	



con financiamiento mayoritario de origen mexicano, y	
d) Estados financieros individuales y, en su caso, consolidados, para el último año, del Solicitante y de las sociedades controladoras en última instancia del Solicitante. Incluya las notas anexas a dichos documentos.	¿Para qué necesita el Instituto esta información? ¿Las notas anexas? Se trata de información que nada tiene que ver con acreditar que se es un Productor Nacional, cuyo único requisito legal es ser de nacionalidad mexicana (ni siquiera se requiere mayoría de capital mexicano).
De igual forma, deberán describir pormenorizadamente las producciones realizadas, especificando las razones por las que considera que éstas son realizadas a nivel nacional, regional o local.	¿Qué significa "pormenorizadamente"? Además, en este párrafo se hace referencia a las producciones mismas, que son materia de la Sección III siguiente. Por último, es incorrecto mencionar si las producciones son a nivel nacional, regional o local, dado que la Ley no hace tal distinción, y es incierto en términos del proyecto para qué efecto se pide esta información.
Para el caso de personas morales deberá exhibirse el instrumento con el que acredite la personalidad y facultades del representante legal, de conformidad con la legislación nacional. En caso de que personas físicas no realicen por sí mismos la solicitud correspondiente, también deberá cumplirse con este requisito.	
Artículo 10.- La UMCA analizará y determinará la procedencia de las solicitudes de las personas físicas o morales que pretendan ser reconocidas con el carácter de Productores Nacionales Independientes, los cuales deberán cumplir con el contenido del artículo inmediato anterior.	El artículo 10 es absurdo por su contenido y más aún por el Anexo Único que lo complementa. El conjunto de requerimientos es abundantísimo, y trata a todos los solicitantes como si fueran sujetos de una investigación económica por parte del IFT. Muchos de los requisitos no están incluidos ni siquiera en los procedimientos de licitación pública que realiza el propio IFT. Así las cosas, los requisitos que exige el IFT son exorbitantes. Más aún si se revisa el



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

	Anexo Único del proyecto, en el que de plano se pide una investigación innecesaria, costosa y burocrática.
Asimismo, para acreditar el carácter de Independiente, el Solicitante deberá manifestar bajo protesta de decir verdad que, en su dimensión de Grupo de Interés Económico y considerando a los Agentes Económicos con los que ese Grupo tiene Influencia, no cuenta con una concesión de telecomunicaciones o radiodifusión ni es controlado por un Concesionario de radiodifusión o de telecomunicaciones en virtud de su Poder de Mando.	¿Para qué se exige que se manifieste “bajo protesta de decir verdad”, si al mismo tiempo se exigen innumerables requisitos adicionales en el Anexo Único? Resulta innecesaria, por decir lo menos, tal declaración bajo protesta de decir verdad.
Para efectos de determinar si existe Influencia entre personas físicas y morales, hasta su dimensión de GIE, se tomarán en consideración los siguientes elementos:	
i. Una tenencia o titularidad accionaria, directa o indirecta, de acciones o partes sociales, con derecho pleno a voto, que representen más del cincuenta por ciento del total de las acciones o partes sociales con derecho pleno a voto sobre una persona moral;	
ii. Una tenencia o propiedad, directa o indirecta, de acciones o partes sociales con derecho pleno a voto cuyo valor representa el mayor porcentaje del total de las acciones o partes sociales con derecho pleno a voto de una persona moral, respecto a cualquiera de los demás accionistas que cuenten con acciones o partes sociales con derecho pleno a voto de este último;	



iii.	La facultad de dirigir o administrar, directa o indirectamente, a una persona, en virtud de las facultades que le otorga su posición dentro de los órganos de dirección, administración o cualquier otro relevante para la toma de decisiones, operaciones y actividades económicas;	
iv.	La capacidad, directa o indirecta, de designar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o cualquier órgano de decisión u homólogos en una persona moral;	
v.	La facultad de una o varias personas de dirigir o administrar a otras personas morales en virtud de uno o varios contratos, incluyendo el acto constitutivo de dichas personas morales;	
vi.	Cuando el cuarenta por ciento o más de las ventas, las compras, los ingresos, la producción o el consumo de una persona dependa de la provisión de compras, ventas, insumos de productos o servicios de otra;	Este porcentaje es muy bajo. Cuando menos, debería considerarse el 60 por ciento, dado que en muchas ocasiones existen productores que trabajan estrechamente con un concesionario, sin que ello los haga parte del GIE o les reste un ápice de independencia. Preferiblemente, debería suprimirse cualquier porcentaje, que siempre resultará arbitrario, pues se corre el riesgo de, en muchos casos, que esta medida se traduzca en un castigo para los productores nacionales independientes exitosos.



vii.	Que una persona sea titular de los derechos sobre créditos que representen cuarenta por ciento o más de los pasivos o capital contable de otra;	Esta fracción penaliza indirectamente que el concesionario financie al productor independiente, como si el hecho de obtener tal financiamiento fuera indebido. El financiamiento por sí mismo no significa influencia o dependencia, pues de ser así múltiples intermediarios financieros nacionales o extranjeros tendrían un grado de "influencia" en la producción nacional de radio y televisión en México, lo que sería inadmisibles y fuera de la realidad. Se trata de una disposición sumamente rudimentaria.
viii.	Que una persona sea titular de obligaciones de deuda de otra, cuando esas obligaciones otorguen o puedan otorgar la capacidad de conocer e influir en sus decisiones;	Evidentemente, el "conocer" en sus decisiones no significa que se tenga ninguna influencia en la toma de tales decisiones. Debería suprimirse tal supuesto.
ix.	Tratándose de personas físicas, el parentesco por consanguinidad, afinidad o civil de hasta cuarto grado, los cónyuges y el concubinario, y	Redacción técnicamente deficiente.
x.	Cuando las partes involucradas expresamente así lo reconozcan.	
A efecto de que el Instituto pueda evaluar a los Solicitantes que pretenden obtener la calidad de Programador Nacional Independiente, éstos deberán presentar la información y la documentación requerida en el Anexo Único.		Este Anexo Único es uno de los documentos más burocráticos que ha elaborado el IFT en su historia. Es extenso, confuso, complejo, innecesario y costoso. Y lo peor, será un desincentivo para los productores nacionales, ¿Qué es lo que se busca?
Artículo 11.- La UMCA determinará la procedencia de la solicitud dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de éstas. En caso afirmativo, se emitirá la constancia de acreditación de requisitos en tres tantos, una para el		Se sugiere prever la afirmativa ficta en caso de silencio de la autoridad. Cuando menos así se compensa un poco la cantidad exorbitante de requisitos exigidos a los particulares.



solicitante, una para resguardo de la UMCA y una más se enviará a la Unidad de Concesiones y Servicios para su inscripción en el Registro Público de Concesiones del Instituto.	
En caso de que el solicitante no acredite la totalidad de los requisitos solicitados, la UMCA le prevendrá para que dentro del plazo de diez días hábiles , desahogue lo conducente. El plazo para la emisión de la determinación respectiva se suspenderá con la notificación del requerimiento y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en el que el interesado desahogue el requerimiento. En caso de que el solicitante no desahogue el requerimiento o en el supuesto de que las omisiones o inconsistencias persistan aún desahogado éste, la solicitud será desechada.	
Artículo 12.- Los Productores Nacionales y los Productores Nacionales Independientes acreditados y registrados se encontrarán obligados a informar al Instituto, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al acaecimiento del hecho que corresponda, cualquier cambio que provoque la pérdida del carácter que les fue reconocido , debiendo describir los hechos y condiciones particulares así como informando la fecha exacta en que ello sucedió.	Por seguridad jurídica, debe señalarse expresamente: "...la pérdida del carácter que les fue reconocido de conformidad con el artículo 10 de los presentes Lineamientos , debiendo describir..."
Sección III	
Inclusión de Producción Nacional y	
Producción Nacional Independiente	
Artículo 13.- Los Concesionarios de Radiodifusión de uso comercial, de así desearlo, darán aviso a la UMCA de la Producción Nacional y la Producción Nacional Independiente que incluyan en sus transmisiones, debiendo exhibir junto con dicho aviso la información de modo, tiempo y lugar en que se incluyen las producciones correspondientes a fin de que la UMCA se encuentre en posibilidad material de verificar	Este es un artículo fundamental para que los concesionarios puedan ejercer los derechos y beneficios que la Ley les otorga en esta materia. No obstante ello, el artículo resulta confuso pues no aclara cuestiones evidentes: a) si se trata de producciones ya transmitidas, o por transmitirse; b) qué significa la información de "modo" y "lugar"; c) cuánto tiempo antes –o después- de su transmisión debe presentarse la solicitud a la



y calcular el porcentaje de la programación total diaria que dichas producciones representan y por ende, reconocer la dimensión del incentivo que corresponda.	UMCA, y d) cuánto tiempo tiene la UMCA para dar respuesta a los concesionarios. Resulta criticable del proyecto que precisamente el artículo en que se materializan los beneficios del Acuerdo consiste apenas de un párrafo escasamente redactado y con muchas lagunas, y que, en cambio, lo relativo a requisitos y exigencias a los particulares, conste de infinidad de párrafos, detalles, abundancia e incluso de un anexo completo.
Artículo 14.- Los Productores Nacionales y los Productores Nacionales Independientes deberán incluir en los créditos de sus producciones, que se trata de Producción Nacional o Producción Nacional Independiente, precisando el número de registro correspondiente otorgado por el Instituto.	Es indispensable precisar si el registro corresponde al Productor o a la Producción. Esta confusión surge precisamente por el hecho de que el proyecto no distingue claramente estos dos conceptos básicos. Se estarían duplicando las funciones. El Instituto Nacional del Derecho de Autor tiene un registro de obras audiovisuales las cuales pueden ser nacionales e internacionales. Podría reducirse el trámite a la presentación del certificado otorgado por el INDAUTOR.
Capítulo IV	
Sanciones	
Artículo 15.- El Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, supervisará que los sujetos obligados por los presentes Lineamientos den cumplimiento a sus obligaciones y para ello, de oficio o a petición de parte, vigilará los contenidos de audio o audiovisuales , realizará requerimientos, impondrá sanciones , así como cualquier otra actuación administrativa que sus facultades permitan para lograr tal objetivo, con excepción del ejercicio de las atribuciones específicas con que cuentan en la materia la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública o cualquier otra autoridad.	Es extraño que el IFT se auto confiera la facultad de vigilar contenidos de audio o audiovisuales (en general), cuando los Lineamientos únicamente se refieren a la publicidad cuantificable. Estos Lineamientos no deben ser pretexto para hacer labores de vigilancia en temas en que la Ley no confiere facultades al Instituto o bien en temas ajenos al objeto de los propios Lineamientos.



Artículo 16.- El Instituto sancionará en términos de la Ley, el incumplimiento a los Lineamientos.

Es preocupante la vaguedad con la que está escrito este artículo, ya que pareciera que la Ley confiere al Instituto diversas facultades sancionatorias en esta materia, cuando únicamente le atribuye facultades en los casos del artículo 311, inciso a), que dice:

Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente:

- a) Con multa por el equivalente al doble de los ingresos obtenidos por el concesionario derivados de rebasar los topes máximos de transmisión de publicidad establecidos en esta Ley;

Esta vaguedad hace pensar que la UMCA está considerando exceder sus facultades de sanción, o bien aplicar lo previsto en el artículo 298, apartado B, fracción IV, de la Ley. Tal pretensión resultaría ilegal dado que expresamente en materia de publicidad existe disposición expresa en la Ley en de la materia, además de que la fracción IV aludida ha sido declarada inconstitucional en diversos aspectos de aplicación por parte de la Corte.

Además, contraviene de manera directa el artículo **297 de la LFTR, que prevé:**

Artículo 297. Las infracciones a esta Ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el Instituto conforme al Capítulo II de este Título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

...

...

...

El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos



RADIO Y TELEVISIÓN
MEXICANAS | CIRT

	máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y lo relativo a la materia de derechos de las audiencias, únicamente conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.
Transitorios	
Único.- Los Lineamientos entrarán en vigor a los 15 días siguientes hábiles de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	

Por lo antes señalado solicitamos:

Primero. -Tenerme por presentado en los términos del presente escrito para los efectos legales y administrativos a que haya lugar.

Segundo. Solicitamos atentamente, formar grupos de trabajo con todos los sectores involucrados.

Tercero. - Incorporar los comentarios realizado

Atentamente

Miguel Orozco Gómez
Director General CIRT

13 de febrero de 2019