

México, Distrito Federal, a 24 de agosto de 2015

**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**  
**Presentes.**

**Asunto:** Se emiten comentarios en torno al anteproyecto de “**Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias**”.

Eduardo Ruiz Vega, en mi carácter de apoderado legal de Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., (“**Total Play**”), personalidad debidamente acreditada ante ese Instituto en términos de la escritura número 53,209, del 22 de abril de 2015 otorgada ante la fe del licenciado Francisco I. Hugues Vélez, Notario 212 del D.F, de la cual se acompaña copia simple a la presente como **Anexo Único**, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado Periférico Sur 4110, Torre A, piso 7, Col. Jardines del Pedregal, Delegación Tlalpan, Código Postal 14141, México, Distrito Federal, y autorizando indistintamente para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos así como para realizar los trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios con el presente escrito a los señores Constanza Alanís Uribe, Carlos Valentín Cázares Chávez y Paolo Silverio Muñoz Monter, atentamente comparezco y expongo:

Por medio del presente, se formulan manifestaciones y comentarios a ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, indistintamente, el “Instituto” o el “IFT”) en relación con el documento denominado “Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias” (en lo sucesivo, los “Lineamientos”).

I. **Comentarios generales a los Lineamientos. Constitucionalidad, legalidad y facultades del IFT en torno a los mismos.**

I.1 **Facultades y limitaciones constitucionales.**

Los Lineamientos deben ser analizados escrupulosamente a la luz de la importancia que revisten, dentro del régimen de libertades y derechos fundamentales consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”), las libertades de expresión y de información (antes

libertad de prensa), así como el derecho a la información, reconocidos por los artículos 6º y 7º de la Carta Magna.

El contenido de los Lineamientos debe apegarse expresamente a lo establecido por las normas constitucionales y legales de las cuales derivan, para evitar así un menoscabo de las libertades y derechos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, incluyendo la correlativa libertad programática de la que gozan los concesionarios de radiodifusión como derivación de dichos derechos fundamentales. De esta manera, el alcance de los Lineamientos debe ceñirse a las facultades conferidas expresamente a ese Instituto en la materia que pretenden regular.

Una vez establecido lo anterior, debe señalarse, por principio de cuentas, que en términos de lo dispuesto por la fracción VI del apartado A del artículo 6º de la Constitución, la *"Ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección"*. Corresponde, por lo tanto, al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, el ejercicio de esta facultad que le ha sido reservada, sin que autoridad distinta esté facultada para establecer nuevos derechos de las audiencias, o bien ampliar o modificar los existentes, mismos que fueron establecidos de manera reciente por el Legislativo Federal en apego al mandato constitucional.

En adición a lo anterior, no obsta señalar que la fracción IV del vigésimo párrafo del artículo 28 Constitucional, establece dentro de los principios para la actuación de ese Instituto (y de la Comisión Federal de Competencia Económica), que *"Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general **exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia**"*, de donde se fortalece el hecho de que en materia de los derechos de las audiencias, el IFT debe actuar exclusivamente para lo que ha sido expresamente facultado, materia que como se comentará a lo largo de este escrito es mucho más limitada que el alcance que pretende darse a los Lineamientos.

## 1.2. Facultades y limitaciones legales en materia de "derechos de las audiencias".

El artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "Ley"), faculta en su fracción LIX al IFT para *"Vigilar y sancionar **las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley**"*.

Las obligaciones en materia de "defensa de las audiencias" fueron establecidas, a su vez, en el cuerpo de la Ley por el Congreso de la Unión, en forma congruente con lo establecido en la fracción VI del artículo 6º constitucional, sin que resulte procedente jurídicamente, como ha sido señalado, pretender ampliar este régimen de derechos y los mecanismos para su defensa establecidos por el Poder Legislativo, que es la única autoridad facultada al efecto por el Constituyente

Permanente, a través de disposiciones administrativas de carácter general no previstas dentro de la "función regulatoria" de ese H. Instituto.

Lo anterior queda de manifiesto al analizar el artículo 256 de la Ley, disposición que establece y lista los derechos de las audiencias reconocidos por el Legislativo Federal de acuerdo con el mandato establecido en la fracción VI del artículo 6º constitucional, mismo que en su fracción X señala, de manera expresa, que formarán parte del catálogo de derechos de las audiencias "**los demás que se establezcan en ésta y otras leyes**", con lo que se invalida que cualquier modificación o adición a dicho catálogo de derechos pueda realizarse en acto distinto a la emisión de una norma legal, así como por cualquier autoridad distinta al Congreso de la Unión.

En efecto, retomando el orden de la jerarquía de las normas involucradas que ya han sido señaladas, se estima que las facultades del IFT para emitir lineamientos relacionados con los "derechos de las audiencias" se circunscriben a los lineamientos que deben cumplir los Códigos de Ética a que se refiere el párrafo in fine del artículo 256 de la Ley, así como a la inclusión en dichos lineamientos de uno o más apartados relativos a las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias, de conformidad con lo establecido en el artículo 259 del propio ordenamiento. En este tenor, no resulta inocuo señalar que los lineamientos que emita el Instituto conforme a sus facultades expresas para normar el contenido de los Códigos de Ética deben garantizar que los concesionarios cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial así como que se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.

De manera congruente con el alcance de las facultades que le fueron dotadas al IFT por el Legislativo Federal en la Ley, el artículo 311 del propio ordenamiento faculta expresa y limitativamente a ese Instituto para sancionar, en materia de "derechos de las audiencias", a los concesionarios que no pongan a disposición de las audiencias mecanismos de defensa, no nombren defensor de las audiencias o bien no emitan Códigos de Ética, de donde claramente se advierte una identidad entre las obligaciones que establece la Ley a cargo de los concesionarios y, las facultades y atribuciones perfectamente definidas y acotadas de la autoridad administrativa en esta materia y la consecuencia, por la vía de sanción, al incumplimiento de las obligaciones en cuestión. Por ello, se reitera enfáticamente que todas las disposiciones contenidas en el proyecto de Lineamientos que se comenta que exceden a lo dispuesto en la Ley, incluyendo extralimitaciones en el ámbito de facultades expresas dotadas a ese Instituto, se deben considerar improcedentes y deberán ser eliminadas del documento.

De acuerdo con la Ley, como ha sido comentado, en materia de "derechos de las audiencias" los Lineamientos deben limitarse a establecer (i) los requisitos mínimos que deben cumplir los Códigos de Ética, así como (ii) las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de éstos derechos.

### I.3. Facultades en materia de contenidos.

Sin perjuicio del comentario vertido en el apartado anterior, y toda vez que el documento de Lineamientos sometido a consulta aborda otras cuestiones diversas, resulta menester abordar el tema de facultades en materia de contenidos a la luz de lo dispuesto por la Ley.

Es así como, en materia de contenidos audiovisuales, acorde con el artículo 216 de la Ley, el IFT está expresamente facultado para:

**Artículo 216.** Corresponde al Instituto:

I. Vigilar y sancionar el cumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales establecidos en esta Ley;

II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley;

III. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta Ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;

IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones II y III, previo apercibimiento, y

V. Informar a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobernación, los resultados de las supervisiones realizadas en términos de la fracción III, para que éstas ejerzan sus facultades de sanción.

Para efectos de lo dispuesto en la fracción III del presente artículo, podrá celebrar convenios de colaboración con Dependencias u órganos federales.

El IFT no tiene más facultades en materia de contenidos audiovisuales que las anteriores, ya que en términos de la propia Ley es la Secretaría de Gobernación la instancia investida de las facultades para definir los criterios de clasificación de las transmisiones de radio y televisión, verificar su cumplimiento y sancionar a los concesionarios respectivos cuando violenten dichas normas, incluyendo las atinentes a la programación dirigida a la población infantil, así como a la publicidad pautaada en la misma.

Por otro lado, se otorgaron igualmente a la Secretaría de Salud, facultades para establecer las normas en materia de salud para la programación y publicidad destinada al público infantil, además de imponer las sanciones por el incumplimiento a dichas normas (no se establecen sanciones para el ejercicio de estas facultades en la Ley, toda vez que ya que se encuentran establecidas en la Ley General de Salud).

Es así como las normas que aplican a la programación dirigida a la población infantil, cuyo cumplimiento debe ser exclusivamente supervisado por ese Instituto en términos de la Ley, ya se encuentran establecidas en el texto de dicho ordenamiento y, en su caso, podrán ser establecidas en las "disposiciones reglamentarias" que emitan las autoridades facultadas al efecto, es decir, el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades.

Las atribuciones del IFT en materia de contenidos (supervisar las transmisiones respecto de la programación dirigida a la población infantil y, en su caso, dar aviso a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Salud de los resultados de dichas supervisiones para que éstas ejerzan sus facultades de sanción, así como ordenar la suspensión precautoria de programas que violen las normas en materia de programación y publicidad dirigidas al público infantil) no lo facultan para invadir, a través de Lineamientos y so pretexto del ejercicio de una facultad inexistente en materia de los "derechos de las audiencias", el ámbito de atribuciones correspondiente a otras autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal.

En materia de publicidad, el IFT tiene facultades para sancionar a los concesionarios que rebasen los tope máximos de transmisión de publicidad establecidos en la Ley. No está facultado para regular la publicidad ni mucho menos puede sancionar por otro aspecto relacionado con la difusión de la misma (artículo 311 de la Ley).

Por lo anterior, se estima que pretender regular la materia de contenidos más allá de lo establecido en la Ley, tratando de utilizar como vehículo de legitimidad para esta invasión de facultades la materia de "derechos de las audiencias" cuando, además, como ha sido señalado no corresponde a ese Instituto crear, modificar o adicionar de manera alguna las disposiciones establecidas por el Congreso de la Unión a este respecto en la Ley, sino exclusivamente "vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias", a saber, la emisión de Códigos de Ética y el nombramiento de un defensor de las audiencias cuando resulte aplicable y, pretender derivar la posibilidad de imposición de sanciones a partir de las distintas obligaciones que se pretende establecer en exceso de sus facultades legales, cuando ni dichas obligaciones, y mucho menos las sanciones, encuentran soporte en la Ley, constituiría un acto de autoridad que de facto estaría reformando la Ley, en contravención a los artículos 6, 7, 14, 16 y 28 fracción IV Constitucionales.

La facultad de sanción en materia de contenidos corresponde a la Secretaría de Gobernación, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 297 de la Ley, que a la letra establece:

*“La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta Ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de este Título”.*

Igualmente, el artículo 217 de la Ley otorga facultades expresas a la Secretaría de Gobernación en materia de regulación e imposición de sanciones por infracciones a la ley en materia de contenidos:

**“Artículo 217.** Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

...

**VIII.** Verificar que las transmisiones de radio y televisión cumplan con los criterios de clasificación, que se emitan en términos de la presente Ley, incluidos aquellos relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente Ley;

**IX.** Con base en los resultados de la supervisión que realice el Instituto, imponer las sanciones establecidas en esta Ley por el incumplimiento a los lineamientos que regulen la programación y publicidad pautaada destinada al público infantil;

**X.** Establecer lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, a fin de asegurar los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, y”

...

## **II. Televisión Restringida.**

### **II.1. Telecomunicaciones y Radiodifusión.**

En adición a lo ya comentado en el apartado anterior, en relación con el exceso que se cometería al emitirse los Lineamientos en la forma propuesta, tanto respecto de las facultades otorgadas expresamente a ese Instituto por la Constitución y la Ley en materia de “derechos de las audiencias”, la problemática de invasión de facultades de otras autoridades, así como la materia que deben abordar los Lineamientos en términos de la Ley, es decir, los requisitos que habrán de cumplir los Códigos de Ética de los concesionarios, así como las

obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias en el ejercicio de su función, la propuesta de Lineamientos se estima particularmente grave en el ámbito de la televisión restringida, ya que se pretenden aplicar a los concesionarios de este servicio diversas obligaciones que el legislador estableció de manera específica para el servicio de radiodifusión y no así para el servicio de televisión o audio restringidos.

Lo anterior, además de las implicaciones de índole jurídico, en la práctica introduciría barreras y cargas significativas para la prestación de un servicio público que pertenece a la rama de las telecomunicaciones, y no así a la de la radiodifusión de señal abierta y gratuita. Las diferencias en la prestación de ambos servicios públicos son evidentes en el contexto de la Ley vigente, y lo han sido siempre a la luz de la legislación aplicable en nuestro país.

Es así como, por principio de cuentas, se debe estimar, como lo hace la Constitución y la Ley, que el servicio de televisión y audio restringidos (en lo sucesivo, la "Televisión de Paga") se distingue de la radiodifusión ya que la transmisión o distribución de las señales que se transmiten en las redes públicas de telecomunicaciones respectivas, se hacen de manera cerrada a aquellos usuarios o suscriptores (no propiamente "audiencias") que eligen contratar y pagar la contraprestación respectiva. Este es un elemento fundamental que pretende soslayar en buena medida el proyecto de Lineamientos, al buscar extender obligaciones propias de la radiodifusión al servicio de Televisión de Paga.

## II.2. Derechos de las Audiencias.

El servicio de Televisión de Paga no tiene un régimen de obligaciones equiparable al servicio de radiodifusión, y nunca lo ha tenido. Por ello, se estima que la pretensión de equiparar, de manera análoga y en exceso de lo expresamente dispuesto por la Ley, ciertas obligaciones de la radiodifusión a la Televisión de Paga, genera una evidente contradicción con lo dispuesto expresamente en la norma legal que tiene una jerarquía superior a la de los Lineamientos.

Si bien es cierto que los objetivos generales que debe propiciar la programación en términos de lo dispuesto por el artículo 223 de la Ley resultan aplicables a ambos servicios, también lo es que de manera expresa e ineludible existen en el propio ordenamiento una serie de obligaciones que son exclusivas de la radiodifusión, lo cual dicho sea de paso no es un capricho del legislador, sino que atiende a la naturaleza y condición de prestación propia de cada servicio. Las características primigenias de ambos servicios son contrastantes entre sí, ya que por una parte se habla de la distribución de señales a suscriptores o usuarios de servicios de telecomunicaciones, *versus*, por la otra, a la distribución de señales libres, gratuitas y abiertas propias de la radiodifusión.

Es así como, específicamente en materia de "derechos de las audiencias" regulados ya por el Congreso de la Unión, así como los mecanismos para su defensa, en los artículos 256 a 261 de la Ley, por principio de cuentas debe

señalarse que no resulta aplicable a la Televisión de Paga el catálogo de derechos que se contiene en el artículo 256 citado, toda vez que claramente el mismo fue establecido en la Ley para aplicarse de manera exclusiva a la radiodifusión. Por lógica, si el catálogo legal no le aplica a la Televisión de Paga, mucho menos le puede aplicar un catálogo establecido en norma distinta y de inferior jerarquía, como serían los Lineamientos.

Igual suerte siguen las obligaciones atinentes a las condiciones para que las audiencias con discapacidad **“tengan acceso a los servicios de radiodifusión”**, en igualdad de condiciones con las demás audiencias, a que se refieren los artículos 257 y 258 de la Ley.

Finalmente, las obligaciones relativas a contar con una defensoría de audiencia a cargo de un defensor, así como el procedimiento respectivo, regulados en los artículos 259 a 261 de la Ley, también resultan aplicables en su integridad y en exclusiva a los concesionarios de radiodifusión y no a los concesionarios de Televisión de Paga.

En este orden de ideas, se desprende que la única obligación establecida en Ley en materia de “derechos de las audiencias” aplicable a la Televisión de Paga deriva del párrafo *in fine* del artículo 256 de dicho ordenamiento, respecto a la expedición de un Código de Ética que cumpla con los lineamientos que emita ese Instituto, mismos que deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y que se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.

Mi poderdante estima, y en este acto emite el comentario respectivo, que la obligación señalada en el párrafo anterior debería actualizarse respecto de los concesionarios de Televisión de Paga que cuenten con producción propia, y no así para los concesionarios de ese servicio que fungen estrictamente como distribuidores, que no programadores, de las señales que consumen sus usuarios.

### II.3. Obligaciones en Materia de Contenidos.

Como ha sido señalado a lo largo del presente escrito, los Lineamientos confunden materialmente diversas normas establecidas en la Ley y pretenden calificarlas todas como “derechos de las audiencias”, cuando en realidad no lo son. Mi poderdante reitera que, a su juicio, la materia relativa a los derechos de las audiencias y los mecanismos para su protección, en términos de lo dispuesto por la fracción VI del artículo 6º de la Constitución, han sido establecidos por el Legislativo Federal en la Ley, en las normas contenidas en los artículos 256 a 261 a que se ha hecho referencia.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que como parte de la funcionalidad de las redes públicas de telecomunicaciones digitales y atendiendo a la obligación de establecer medidas técnicas necesarias que permitan **al usuario**

realizar el bloqueo de canales y programas que no desee recibir, muchas de las preocupaciones que pretenden atender los Lineamientos en materia de protección a la niñez, ya son atendidas, respecto de la Televisión de Paga, gracias a las funcionalidades tecnológicas y las condiciones de operación de los concesionarios respectivos a favor de sus suscriptores. Ante esta realidad, debe evitarse sobre regular una actividad económica cuya naturaleza es distinta a la de la televisión radiodifundida.

En este orden de ideas, se estima improcedente, y notoriamente forzado, que ese Instituto modificara definiciones contenidas en la Ley a través de la emisión de los Lineamientos, para tratar de encuadrar a la Televisión de Paga en supuestos en los que no se encuentra. De manera específica, a manera de ejemplos, la propuesta de definición de "Canal de Programación" y de "Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos" contenida en los Lineamientos, pretende modificar las correlativas contenidas en la Ley so pretexto del ensanchamiento de la materia de "derechos de las audiencias" y de la pretensión de sobre regulación que ha sido comentada en el presente escrito.

Por lo expuesto, a ese Instituto, atentamente le pido se sirva:

**PRIMERO.-** Tener por reconocida la personalidad del suscrito, emitiendo los comentarios materia del presente escrito.

**SEGUNDO.-** En su momento, previa a su emisión, adecuar el Anteproyecto para reflejar los comentarios de referencia.

**A T E N T A M E N T E**

**TOTAL PLAY TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V.**



**EDUARDO RUIZ VEGA**