

**AMPARO EN REVISIÓN: 1031/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: CENTRO DE
LITIGIO ESTRATÉGICO PARA LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS,
ASOCIACIÓN CIVIL
RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA
SECRETARIO: NÉSTOR RAFAEL SALAS CASTILLO
COLABORÓ: DIANA ESTEFANÍA BERNAL VILLALOBOS**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 1031/2019, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

1. A raíz de la reforma de diez de junio de dos mil once, el principio de progresividad está reconocido en el artículo 1º constitucional, tercer párrafo, como uno de los principios fundamentales para la interpretación y aplicación de los derechos humanos:

Artículo 1º

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar,

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

2. El principio de progresividad surge en el derecho internacional de los derechos humanos y tiene entre sus antecedentes al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 5.2 que *“no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte [...]”* y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 29, inciso b), señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.
3. Asimismo, la prohibición de la restricción a los derechos humanos está consagrada en el mismo artículo 1º, en su primer párrafo, en tanto establece que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en casos determinados.
4. Precisado lo anterior, esta Primera Sala procede a resolver la primera interrogante:

¿Cuáles son las obligaciones impuestas por el principio de progresividad y las consecuencias de su aplicación?

5. El principio de progresividad implica que el Estado está obligado a procurar con todos los medios posibles la satisfacción de los derechos humanos y que tiene prohibido cualquier retroceso o menoscabo en esa

tarea, lo que se traduce en un avance al reconocimiento de estos derechos. De esta manera, el principio de progresividad consiste en un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo al sólo poder avanzar es que progresan gradualmente, a lo que una trasgresión en este sentido puede configurar una violación directa al artículo 1º constitucional y amerita ser cuidadosamente valorado en un tribunal de amparo.

6. Esta Primera Sala ya ha emitido jurisprudencia respecto al principio de progresividad como un concepto con dos vertientes de aplicación: en sentido positivo, la obligación del legislador de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera de que se amplíen en lo posible estos aspectos. En su sentido negativo, se impone una *prohibición de regresividad* que implica que, en principio, el legislador debe abstenerse a emitir actos legislativos que limiten, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en algún momento determinado ya se le reconocía a algún derecho humano; y el intérprete tiene prohibido atribuir algún sentido que implique desconocer la extensión y nivel de tutela admitido previamente². Consecuentemente, una vez que un derecho en el ordenamiento se ha incorporado de una manera y con un cierto alcance a través de cualquiera de sus fuentes, es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar este contenido mínimo.
7. De este modo, el principio de progresividad consagra el piso mínimo o *núcleo* de protección de un derecho humano en cuestión, que delimita de manera negativa cuál es la potestad de actuación estatal al respecto. Así también, el concepto de realización progresiva de los derechos humanos describe un aspecto central de las obligaciones positivas de

² Tesis 1ª./J. 85/2017 (10a,) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, pág. 189.

los Estados para tomar las medidas apropiadas, en la medida de sus recursos, hacia la realización plena de los derechos tutelados³.

8. Asimismo, esta Primera Sala también se ha pronunciado en el sentido de que si bien el principio de progresividad estuvo vinculado en su origen a los llamados derechos económicos, sociales y culturales, dada su incorporación al artículo 1º constitucional, éste debe ser aplicado para todos los derechos humanos en tanto el precepto no hace distinción alguna, esa fue la intención del constituyente permanente y todos los derechos humanos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad que precisan la provisión de garantías normativas e institucionales que aseguren su vigencia⁴, lo que sin lugar a dudas, se extiende a los derechos de las audiencias.
9. Finalmente, esta Primera Sala también ha delimitado que la prohibición de regresividad no es absoluta, pues excepcionalmente las autoridades pueden justificar que una medida que implica una regresión en el alcance y tutela de un derecho humano encuentra sustento en haber realizado todos los esfuerzos posibles para obtener los recursos necesarios para satisfacer el derecho, sin éxito, canalizándolos hacia la satisfacción de otro derecho⁵.
10. De esta manera, es posible apreciar que el principio de progresividad es un principio interpretativo que requiere de una comparación frontal de los valores sustantivos en juego para estudiar una posible violación,

³ Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Fact Sheet no, 33, p. 13, consultado el 17 de julio de de 202, disponible en línea:

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>

⁴ Tesis 1ª./J. 86/2017 (10a,) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, pág. 191.

⁵ Tesis 1ª./J. 87/2017 (10a,) de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, pág. 188.

por lo que impone a esta Primera Sala la obligación de: **(i)** analizar el núcleo mínimo que el legislador había otorgado a los derechos de las audiencias, previo a la reforma impugnada; **(ii)** valorar el cambio realizado en la tutela y alcance de los derechos de las audiencias con la reforma del treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete; **(iii)** determinar si existe o no un menoscabo injustificado de los derechos humanos en cuestión; y **(iv)** de ser así, lo procedente para este Tribunal Constitucional sería asegurar la protección del núcleo mínimo que ya se hubiera alcanzado a través de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que lo transgredan.

¿Cuál es el contenido y alcance de los derechos de las audiencias?

11. Primeramente, resulta necesario precisar cuál es el parámetro constitucional de los derechos de las audiencias de radiodifusión y telecomunicaciones y el núcleo mínimo constituido a su favor **(i)**. Los derechos de las audiencias encuentran sustento en las libertades de expresión y de acceso a la información del artículo 6º constitucional como *“el derecho a la manifestación de ideas y al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”*. Asimismo, este precepto establece la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, para lo que debe observarse lo siguiente:

“B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad. [...]

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.”

12. Asimismo, el artículo 7º de la Constitución Política establece la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas a través

de cualquier medio y la prohibición de la restricción de estos derechos por medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones⁶.

13. Finalmente, la sustantividad de estos derechos son considerados de importancia tal por el ordenamiento jurídico, que el Constituyente Permanente reformó el artículo 28 para establecer la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano constitucional autónomo con el único propósito del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, en su papel de garante de los derechos establecidos en los artículos 6º y 7º a través de 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.
14. Al respecto, el Tribunal Pleno determinó en la controversia constitucional 117/2014⁷ que la inserción del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el texto constitucional conforma una pieza clave de una nueva ingeniería constitucional, cuyo propósito es ampliar el umbral de protección de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, no sólo reconociendo la sustantividad de esos derechos, sino también mediante la creación de un órgano constitucional autónomo

⁶ En el marco internacional, la libertad de expresión está comprendida en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información; el artículo IV Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce que cada persona tiene el derecho a la libertad de investigación, de opinión, y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio; y el Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos también protege el derecho y la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole.

⁷ Resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de mayo de dos mil quince.

capaz de regular dichos sectores para la consecución óptima de esa mayor protección de las personas, los derechos humanos a la libre expresión y acceso a la información han sido ampliados y extendidos de una manera cualificada, para lograr una proyección inédita en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, ya que para su protección se estimó insuficiente su mera enunciación y se procedió a establecer una garantía orgánica, por lo que se previó el otorgamiento de obligaciones al Estado para acompañar a los particulares removiendo los obstáculos generados para el libre ejercicio de estas libertades fundamentales.

15. En este sentido, el Pleno hizo énfasis en que la ampliación de los derechos humanos de las personas a la libre expresión y acceso a la información no podría entenderse sin la ampliación de las facultades regulatorias del Estado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, toda vez que se ha estimado insuficiente su protección en el contexto de mercados desregulados dejados a la ley de la oferta y la demanda.
16. Asimismo, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que el acceso a la información tiene un carácter dual: es tanto un derecho en sí mismo como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información posibilita el ejercicio de la libertad de expresión comprendida como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar

el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal sino como un mecanismo de control institucional⁸.

17. En este sentido, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden, a lo que el acceso a la información es considerado como la herramienta principal para la participación ciudadana en un sistema democrático; indispensable para un electorado informado, rendimiento de cuentas del gobierno y el funcionamiento adecuado del proceso político⁹. En semejante contexto, la libertad en los medios de comunicación desempeña un papel crucial en la transformación de la sociedad al reestructurar sus aspectos político, económico y social, al proporcionar informaciones que iluminan el proceso de toma de decisiones¹⁰, por lo que la protección de las garantías para los medios de comunicación masiva es de la máxima preponderancia para la preservación de la libertad de pensamiento y de las decisiones informadas al interior de una democracia.
18. Específicamente, los derechos de las audiencias derivan de esta vertiente colectiva de la libertad de expresión, en la medida en que el derecho a recibir información, opiniones o ideas ajenas está vinculado con la necesidad de que existan directrices para su transmisión a la ciudadanía¹¹. De esta manera, para identificar la esfera de los derechos

⁸ Tesis P./J. 54/2008 de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.",

⁹ Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos, *¿Qué es el acceso a la información pública?*, consultado el 21 de julio de 2020, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_derechos_humanos.asp

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Día mundial de la libertad de prensa 2012*, consultado el 21 de julio de 2020, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2012/2012-themes/media-freedom-has-the-power-to-transform-societies/>

¹¹ Jean Claude Tron, Aideé Piñeda Núñez y Rogelio Pérez Ballesteros, *Derechos de las audiencias y la obligación del IFT de garantizarlos (Caso Aristegui)*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 3, Julio-Diciembre 2016, pág. 330.

de las audiencias es necesario mirar hacia los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, con un énfasis especial a la difusión en masa, por lo que una injerencia a éstos podría traducirse directamente como un menoscabo a los derechos de las audiencias.

19. Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, para cuyo aprovechamiento especial se requiere de una concesión otorgada conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos¹², por lo que su uso debe responder a los intereses de la colectividad como prestadores de un servicio público, a lo que el Estado mantiene el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico¹³.
20. El mandato constitucional de protección de los derechos de las audiencias se traslada a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que en su artículo 1º establece que tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, **la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias**, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6º, 7º, 27 y 28 de la Constitución Política.

¹² Como ya ha quedado asentado por el Tribunal Pleno en la tesis: P./J. 65/2007 de rubro: “ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. FORMA PARTE DEL ESPACIO AÉREO, QUE CONSTITUYE UN BIEN NACIONAL DE USO COMÚN SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, PARA CUYO APROVECHAMIENTO ESPECIAL SE REQUIERE CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O PERMISO.”, disponible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 987.

¹³ Artículo 2 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

21. Para cumplir con su mandato constitucional, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dota al Instituto Federal de Telecomunicaciones para el ejercicio de sus atribuciones la facultad de para emitir las disposiciones administrativas generales, planes técnicos, lineamientos y disposiciones para el cumplimiento de la Ley, así como especial garante de los derechos de las audiencias.

22. En uso de su facultad regulatoria, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los “Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”¹⁴*. Al respecto, el Instituto adujo que de conformidad con el artículo 28 Constitucional, el contenido de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, había considerado imprescindible expedir un marco regulatorio que dotara de eficacia, certidumbre y exigibilidad a las obligaciones de defensores y concesionarios en relación con los derechos de las audiencias, y que igualmente respete y genere condiciones de seguridad para el ejercicio de la libertad de expresión de los servicios de radiodifusión y de televisión y/o audio restringidos, para lo que incluso llevó a cabo una consulta pública sobre el Anteproyecto bajo los principios de transparencia y participación ciudadana, en términos del artículo 51 de la Ley.

23. En este acuerdo, el Instituto señaló que se encontraba facultado en términos del artículo 15, fracción LIX de la Ley, para vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, por lo tanto, dicha materia es una de aquellas sobre de las cuales el Instituto cuenta con facultades regulatorias. Asimismo, señaló la obligación contenida en el último párrafo del artículo 256 de la Ley para que los códigos de ética que emitan los concesionarios de radiodifusión y de televisión y/o audio restringido, deberán ajustarse a los lineamientos que emita el

¹⁴ Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466365&fecha=21/12/2016

Instituto. De igual manera, adujo que el segundo párrafo el artículo 259 de la Ley establece que el Instituto debe expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.

24. Por todo lo anterior, el Instituto consideró necesaria la emisión de una disposición general en la cual se referenciaran claramente los derechos de las audiencias contenidos en la Ley de forma sistematizada, las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, así como los parámetros mínimos que habrán de contener los códigos de ética; se desarrollen los procedimientos, principios, criterios y acciones bajo los cuales el Instituto habrá de ejercer su mandato constitucional y legal de tutelar y proteger, dentro de su ámbito de competencia, los derechos de las audiencias en general y de las audiencias con discapacidad, ha considerado imprescindible expedir un marco regulatorio que dote de eficacia, certidumbre y exigibilidad a las obligaciones de defensores y concesionarios en relación con los derechos de las audiencias, y que igualmente respetara y generara condiciones de seguridad para el ejercicio de la libertad de expresión de los servicios de radiodifusión y de televisión y/o audio restringidos.
25. En esa tesitura, el IFT consideró que para ejercer sus atribuciones en materia de defensa de las audiencias, era necesario ejercer su facultad regulatoria en cuanto a los derechos y mecanismos que la Ley estableció, aclarando que los Lineamientos no generan derechos o mecanismos adicionales a los contenidos en la Constitución o en la Ley, ya que éstos por disposición expresa constitucional fueron reservados para el ejercicio legislativo, sino que se establecen acciones y directrices concretas que abonan a que tales derechos y mecanismos gocen de plena eficacia y aplicación estrictamente en el marco

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

competencial del Instituto y sin contravenir ninguna disposición de la propia Ley.

DERECHO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN LA LEY, Y/O CONVENCIONES INTERNACIONALES.
DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN Y DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN Y/O AUDIO RESTRINGIDOS (Artículo 5)		
El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez y la Igualdad de Género.	Artículo 5, fracción I	Artículo 1o. y 4o. de la Constitución; 1o. y 3o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, 222, último párrafo y 256, fracción IX de la Ley.
Recibir contenidos libres de Discriminación.	Artículo 5, fracción II	Artículo 1o. de la Constitución; 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 5 fracción VIII de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 2, párrafo segundo, 226, fracción II y 256, fracción IX de la Ley.
Ejercicio libre de los derechos humanos de información, libertad de expresión y recepción de contenidos.	Artículo 5, fracción III	Artículos 6o. y 7o. de la Constitución; 222 y de la Ley.
<p>Que la programación que se difunda, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, propicie:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La integración de las familias; b) El desarrollo armónico de la niñez; c) El mejoramiento de los sistemas educativos; d) La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales; e) El desarrollo sustentable; f) La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional; g) La Igualdad de Género entre mujeres y hombres; h) La divulgación del conocimiento científico y técnico, y i) El uso correcto del lenguaje. 	Artículo 5, fracción IV	Artículo 223 de la Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>Recibir advertencias sobre contenidos que puedan perjudicar el libre desarrollo de la personalidad de las Audiencias Infantiles para lo cual se atenderá al sistema de clasificación de contenidos establecido en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, o a lo correspondiente en términos del ejercicio a que se refiere el artículo 12 de los Lineamientos.</p>	<p>Artículo 5, fracción V</p>	<p>Artículos 226, párrafo último de la Ley.</p>
<p>Cumplimiento por parte de Concesionarios de Radiodifusión, Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos y Programadores de las características de clasificación y presentación en pantalla de los títulos de los programas y su clasificación al inicio y a la mitad de éstos; para todo ello se atenderá al sistema de clasificación de contenidos establecido en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, o a lo correspondiente en términos del ejercicio a que se refiere el artículo 12 de los Lineamientos.</p>	<p>Artículo 5, fracción VI</p>	<p>Artículo 227 de la Ley.</p>
<p>Recibir advertencias sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores de edad, de conformidad con el sistema de clasificación de contenidos de programas y películas cinematográficas que se establecen en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, y demás disposiciones reglamentarias aplicables.</p>	<p>Artículo 5, fracción V</p>	<p>Artículos 226, párrafo último de la Ley.</p>
<p>Cumplimiento por parte de Concesionarios de Radiodifusión, Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos y Programadores de las características de clasificación y presentación en pantalla de los títulos de los programas y su clasificación al inicio y a la mitad de éstos; para todo ello se atenderá al sistema de clasificación de contenidos establecido en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, o a lo correspondiente en términos del ejercicio a que se refiere el artículo 12 de los Lineamientos.</p>	<p>Artículo 5, fracción VI</p>	<p>Artículo 227 de la Ley.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

Recibir advertencias sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores de edad, de conformidad con el sistema de clasificación de contenidos de programas y películas cinematográficas que se establecen en los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación, y demás disposiciones reglamentarias aplicables.	Artículo 5, fracción VII	Artículo 228 de la Ley.
Recibir contenidos diarios que incluyan información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales o internacionales.	Artículo 5, fracción VIII	Artículo 231 de la Ley.
Recibir contenidos que reflejen la pluralidad ideológica, política, social y cultural y lingüística de la Nación.	Artículo 5, fracción IX	Artículo 256, fracción I de la Ley.
Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.	Artículo 5, fracción XI	Artículo 256, fracción III de la Ley.
Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa.	Artículo 5, fracción XII	Artículo 256, fracción IV de la Ley.
Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.	Artículo 5, fracción XIII	Artículo 256, fracción II de la Ley.
Equilibrio entre la Publicidad Cuantificable y el conjunto de la programación diaria.	Artículo 5, fracción XIV	Artículo 237 de la Ley.
La no transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.	Artículo 5, fracción XV	Artículo 6, Apartado B, fracción IV de la Constitución; artículo 238 de la Ley.
Que la publicidad cumpla con los requisitos de clasificación, incluidas las franjas horarias, que contemplan los Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos emitidos por la Secretaría de Gobernación.	Artículo 5, fracción XVI	Artículo 244 de la Ley.
Que la publicidad no presente conductas o situaciones en las que la falta de un producto o servicio sea motivo de Discriminación de cualquier índole.	Artículo 5, fracción XVII	Artículo 245 de la Ley.
Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a los mismos y se incluyan avisos parentales.	Artículo 5, fracción XVIII	Artículo 256, fracción V de la Ley.
Ejercer el derecho de réplica, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los	Artículo 5, fracción XIX	Artículo 6, primer párrafo de la Constitución; artículo 256, fracción VI de la Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica.		
Que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluida la publicidad.	Artículo 5, fracción XX	Artículo 6, Apartado B, fracción III de la Constitución; artículo 256, fracción VII de la Ley.
Que los Concesionarios de Radiodifusión, los Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos y Programadores a través de Multiprogramación cuenten con un Código de tica y den cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en éste.	Artículo 5, fracción XXI	Artículo 6, Apartado B, fracción VI de la Constitución; artículos 256, párrafo último y 259, penúltimo párrafo de la Ley.

DERECHOS EXCLUSIVOS DE LAS AUDIENCIAS DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN (Artículo 6)		
Que los contenidos de audio o audiovisuales se transmitan en alguna lengua nacional.	Artículo 6, fracción I	Artículo 230, párrafo primero de la Ley; artículo 30 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
Que en los contenidos audiovisuales transmitidos en algún idioma extranjero se realice el subtítulaje o traducción a alguna lengua nacional, salvo autorización expresa de la Secretaría de Gobernación.	Artículo 6, fracción II	Artículo 230, párrafo segundo de la Ley.
A la existencia de un Defensor que reciba, documente, procese y dé seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos en relación con derechos de las Audiencias, con base en la Ley, los Lineamientos y los Códigos de tica correspondientes.	Artículo 6, fracción III	Artículo 259 de la Ley.
A la existencia de mecanismos para la presentación de observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos ante el Defensor en relación con derechos de las Audiencias.	Artículo 6, fracción IV	Artículos 259, último párrafo y 261 de la Ley.
A la debida y oportuna atención por parte del Defensor a sus observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos en relación con derechos de las Audiencias.	Artículo 6, fracción V	Artículo 261 de la Ley.
A la respuesta individualizada por parte del Defensor a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos en relación con derechos de las Audiencias.	Artículo 6, fracción VI	Artículo 261, párrafo cuarto de la Ley.

DERECHOS EXCLUSIVOS DE LAS AUDIENCIAS DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN Y/O AUDIO RESTRINGIDOS (ARTÍCULO 7)		
Recibir la retransmisión de señales del Servicio de Radiodifusión en términos de la Constitución, la Ley y los Lineamientos Generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto.	Artículo 7, fracción I	Octavo Transitorio, fracción I y Décimo Primero Transitorio del Decreto Constitucional; Título Quinto, Capítulo IX, Sección II de la Retransmisión, 164 y artículo 232 de la Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

La existencia de medidas técnicas que permitan realizar el bloqueo de canales y programas que no se desee recibir. Dicha existencia no será exigible para los Concesionarios de Televisión y/o Audio Restringidos cuya red opere con tecnología analógica, y cuyo título de concesión haya sido otorgado antes de la entrada en vigor de la Ley.	Artículo 7, fracción II	Artículo 225 de la Ley.
Recibir información sobre la clasificación y horarios en la guía electrónica de programación.	Artículo 7, fracción III	Artículo 227, párrafo cuarto de la Ley.
Existencia de recursos visuales o sonoros que indiquen sobre productos o servicios no disponibles en el mercado nacional.	Artículo 7, fracción IV	Artículo 239 de la Ley.
Existencia de mecanismos para la realización de observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos en relación con derechos de las Audiencias.	Artículo 7, Fracción V	Artículos 225, 227 párrafo cuarto, 232 y 239, 256, 259 y 261 de la Ley.
Oportuna atención y respuesta a sus observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos en relación con derechos de las Audiencias.	Artículo 7, Fracción VI	Artículos 225, 227 párrafo cuarto, 232 y 239, 256, 259 y 261 de la Ley.

DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS INFANTILES (ARTÍCULO 8)		
Consideración y protección del interés superior de la niñez.	Artículo 8, fracción I	Artículos 4o., párrafo noveno de la Constitución; 3 último párrafo, 222 último párrafo y 256, fracción IX de la Ley.
<p>Que la programación en el Servicio de Radiodifusión dirigida a las Audiencias Infantiles cumpla con lo siguiente:</p> <p>a) Difundir información y programas que fortalezcan los valores culturales, éticos y sociales;</p> <p>b) Evitar transmisiones contrarias a los principios de paz, no Discriminación y de respeto a la dignidad de todas las personas;</p> <p>c) Evitar contenidos que estimulen o hagan apología de la violencia;</p> <p>d) Informar y orientar sobre los derechos de la infancia;</p> <p>e) Promover su interés por la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional;</p> <p>f) Estimular su creatividad, así como su interés por la cultura física, la integración familiar y la solidaridad humana;</p> <p>g) Propiciar su interés por el conocimiento, particularmente en aspectos científicos, artísticos y sociales;</p> <p>h) Fomentar el respeto a los derechos de las personas con Discapacidad;</p>	Artículo 8, fracción II	Artículo 226 de la Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>i) Promover una cultura ambiental que fomente la conciencia, la conservación, el respeto y la preservación del medio ambiente;</p> <p>j) Estimular una cultura de prevención y cuidado de la salud;</p> <p>k) Proporcionar información sobre protección contra todo tipo de explotación infantil y de trata de personas;</p> <p>l) Promover la tolerancia y el respeto a la diversidad de opiniones;</p> <p>m) Promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia;</p> <p>n) Proteger la identidad de las víctimas de delitos sexuales, y</p> <p>o) Cumplir con la clasificación y los horarios relativos a la utilización y difusión de contenidos pornográficos.</p>		
<p>Que la publicidad destinada a las Audiencias Infantiles no:</p> <p>a) Promueva o muestre conductas ilegales, violentas o que pongan en riesgo su vida o integridad física, ya sea mediante personajes reales o animados;</p> <p>b) Muestre o promueva conductas o productos que atenten contra su salud física o emocional;</p> <p>c) Presente a Niñas y Niños o Adolescentes como objeto sexual;</p> <p>d) Utilice su inexperiencia o inmadurez para persuadirlos de los beneficios de un producto o servicio. No se permitirá exagerar las propiedades o cualidades de un producto o servicio ni generar falsas expectativas de los beneficios de los mismos;</p> <p>e) Incite directamente a que compren o pidan la compra o contratación de un producto o servicio;</p> <p>f) Muestre conductas que promuevan la desigualdad entre hombres y mujeres o cualquier otra forma de Discriminación;</p> <p>g) Presente, promueva o incite conductas de acoso e intimidación escolar que puedan generar abuso sexual o de cualquier tipo, lesiones, robo, entre otras, y</p> <p>h) Contenga mensajes subliminales o subrepticios.</p>	<p>Artículo 8, fracción III</p>	<p>Artículo 246 de la Ley.</p>

DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS CON DISCAPACIDAD DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN (ARTÍCULO 9)		
<p>Contar en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional con servicios de Subtitulaje Oculito o doblaje al español y Lengua de Señas Mexicana para</p>	<p>Artículo 9, fracción I</p>	<p>Artículo 258, fracción I de la Ley, 21 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

Accesibilidad a personas con debilidad auditiva y visual.		
Que en los contenidos se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto.	Artículo 9, fracción II	Artículo 258, fracción II de la Ley.
Contar con mecanismos que les den Accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los Defensores.	Artículo 9, fracción III	Artículos 258, fracción III de la Ley.
Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación en formatos accesibles para personas con discapacidad.	Artículo 9, fracción IV	Artículo 258, fracción IV de la Ley.
Contar con Lengua de Señas Mexicana o Subtitulaje Oculto en idioma nacional en la programación que transmitan de las 06:00 a las 24:00 horas, excluyendo la publicidad, en las señales de los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación de uso comercial que transmitan televisión radiodifundida y que cubran más del cincuenta por ciento del territorio nacional. Los entes públicos federales que sean concesionarios de uso público de televisión radiodifundida estarán sujetos a la misma obligación	Artículo 9, fracción V	Artículo Transitorio Cuadragésimo Tercero del Decreto de Ley.

ACCESIBILIDAD A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MECANISMOS DEL DEFENSOR (ARTÍCULO 10)		
Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación deberán contar con mecanismos que brinden Accesibilidad a las Audiencias con Discapacidad para expresar sus observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos a los Defensores. Excepcionalmente podrán manifestar al Instituto que se trata de una obligación que constituye una carga desproporcionada o indebida, siempre que se justifique y acredite objetivamente la imposibilidad de cumplirla.	Artículo 10	Artículos 258, fracción III y 261, primer párrafo de la Ley.
ACCESIBILIDAD EN GUÍAS ELECTRÓNICAS DE PROGRAMACIÓN (ARTÍCULO 11)		

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación pondrán a disposición de las Audiencias con Discapacidad las guías electrónicas de programación en formatos accesibles a través de sus portales de Internet.</p> <p>Para tales efectos, las páginas o portales de Internet deberán contar con los elementos de Accesibilidad establecidos en los estándares internacionales más actualizados de la <i>World Wide Web Consortium (W3C)</i>, específicamente las Pautas de Accesibilidad de Contenido de Internet WCAG (<i>Web Content Accessibility Guidelines</i>), a efecto de cumplir con el Nivel de Conformidad AA. Las WCAG, y sus actualizaciones, se difundirán a través del sitio de Internet del Instituto.</p> <p>En caso de que dichas Pautas presenten modificaciones y/o actualizaciones, éstas deberán implementarse en un plazo no mayor a 3 (tres) meses, contados a partir de su emisión por parte de la W3C.</p> <p>Los Concesionarios de Radiodifusión y Programadores a través de multiprogramación podrán optar por brindar acceso a la guía de programación a través de un número telefónico.</p>	<p>Artículo 11</p>	<p>Artículo 258, fracción IV de la Ley.</p>
--	--------------------	---

¿Los preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión reformados mediante decreto de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete vulneran la prohibición de regresividad de los derechos humanos, específicamente los derechos consagrados a favor de las audiencias?

26. Para contestar esta interrogante y los argumentos de la recurrente, se propone la siguiente tabla comparativa entre el contenido de los preceptos impugnados a efecto de **(ii)** valorar el cambio realizado en la tutela y alcance de los derechos de las audiencias con la reforma del treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete; Asimismo, las porciones normativas impugnadas por la recurrente se presentan sombreadas:

<p>Contenido de la legislación a su publicación el catorce de julio de dos mil catorce:</p>	<p>Contenido reformado por decreto de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete:</p>
<p>Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto: [...] LIX. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley;</p>	<p>Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto: [...] LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>[...] LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones LIX y LX de este artículo, previo apercibimiento;</p>	<p>que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley; [...] LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la fracción LX de este artículo, previo apercibimiento; sin que esta facultad sea aplicable a programas noticiosos;</p>
<p>Artículo 216. Corresponde al Instituto: [...] II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley; [...] 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 [...]</p>	<p>Artículo 216. Corresponde al Instituto: [...] II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley; [...] IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refiere la fracción III, previo apercibimiento, y [...]</p>
<p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias: [...] II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; [...] X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes. Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de</p>	<p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias: [...] II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; III. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017) IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que</p>

<p>los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.</p>	<p>observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción; [...]</p> <p>X. Los demás que se establezcan en otras leyes, exclusivamente.</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.</p> <p>El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.</p> <p>En la aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo, el Instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos y proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.</p>
<p>Artículo 259. Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia.</p>	<p>Artículo 259. Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones.</p> <p>La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.</p> <p>Los defensores de las audiencias y los códigos de ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones, mismos que estarán a disposición del público en general.</p> <p>Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.</p>	<p>La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.</p> <p>La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.</p> <p>El nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.</p> <p>Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.</p>
<p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de su designación;</p> <p>II. Contar con reconocido prestigio en las materias de comunicaciones, radiodifusión y telecomunicaciones;</p> <p>III. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y</p> <p>IV. Que no haya laborado con el o los concesionarios respectivos, según sea el caso, durante un periodo previo de dos años.</p>	<p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, <u>únicamente</u>, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de su designación;</p> <p>II. Contar con reconocido prestigio en las materias de comunicaciones, radiodifusión y telecomunicaciones;</p> <p>III. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y</p> <p>IV. Que no haya laborado con el o los concesionarios respectivos, según sea el</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

	<p>caso, durante un periodo previo de dos años.</p>
<p>Artículo 261. El defensor de la audiencia atenderá las reclamaciones, sugerencias y quejas de las audiencias sobre contenidos y programación, implementando mecanismos para que las audiencias con discapacidad tengan accesibilidad.</p> <p>Los radioescuchas o televidentes deberán formular sus reclamaciones por escrito e identificarse con nombre, apellidos, domicilio, teléfono y correo electrónico, a fin de que reciban una respuesta individualizada. Asimismo, deberán presentar sus reclamaciones o sugerencias en un plazo no superior a siete días hábiles posteriores a la emisión del programa objeto de la misma.</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes.</p> <p>El defensor responderá al radioescucha o televidente en un plazo máximo de veinte días hábiles aportando las respuestas recibidas y, en su caso, con la explicación que a su juicio merezca.</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en su caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos.</p>	<p>Artículo 261. El defensor de la audiencia atenderá las reclamaciones, sugerencias y quejas de las audiencias sobre contenidos y programación, implementando mecanismos para que las audiencias con discapacidad tengan accesibilidad.</p> <p>Los radioescuchas o televidentes deberán formular sus reclamaciones por escrito e identificarse con nombre, apellidos, domicilio, teléfono y correo electrónico, a fin de que reciban una respuesta individualizada. Asimismo, deberán presentar sus reclamaciones o sugerencias en un plazo no superior a siete días hábiles posteriores a la emisión del programa objeto de la misma.</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética.</p> <p>El defensor responderá al radioescucha o televidente en un plazo máximo de veinte días hábiles aportando las respuestas recibidas y, en su caso, con la explicación que a su juicio merezca.</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.</p>
<p>Artículo 297. [...] El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.</p>	<p>Artículo 297. [...] El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos 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.</p>
<p>Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente:</p>	<p>Artículo 311. Corresponde al Instituto sancionar conforme a lo siguiente:</p>

AMPARO EN REVISIÓN 1031/2019

<p>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;</p> <p>b) Con multa por el equivalente de 0.51% hasta el 1% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:</p> <p>I. No poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa;</p> <p>II. No nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética, o</p> <p>c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:</p> <p>I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o</p> <p>II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias. [...]</p>	<p>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;</p> <p>b) Con multa por el equivalente de 0.51% hasta el 1% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:</p> <p>I. No poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa;</p> <p>II. No nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética, o</p> <p>c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:</p> <p>I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o</p> <p>II. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE OCTUBRE DE 2017) [...]</p>
	<p>Transitorios: [..] Segundo.- Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongán al presente Decreto.</p>

27. De acuerdo con lo anterior, es posible agrupar los preceptos impugnados con la siguiente temática: (a) limitación de las facultades de vigilancia y sanción en materia de derecho de audiencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículos 15, fracciones LIX y LXI, 216, fracciones II y IV, 256, fracción X, y 311, fracción II); (b) la obligación de distinguir entre opinión e información (artículo 256, fracciones III y IV); (c) el modelo de autorregulación y procedimientos de defensoría de audiencia (artículos 256, penúltimo y último párrafo, 259, segundo y tercer párrafos, 261, tercer párrafo).

28. Procede determinar si existe o no un menoscabo injustificado de los derechos humanos en cuestión **(iv)**, de acuerdo con los conceptos de violación esgrimidos por la recurrente:

- **Limitación de las facultades de vigilancia y sanción en materia de derecho de audiencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones**

29. La recurrente aduce que las audiencias resienten un perjuicio con la pérdida de facultades regulatorias del IFT, pues la reforma de los artículos 15, fracción LIX, 216, fracciones II y IV, y 256, fracción X, limitan su capacidad de vigilancia y sanción a los concesionarios al violar los derechos de las audiencias, pues la nueva redacción refiere acota la posibilidad de supervisar y sancionar las posibles violaciones a todos los derechos de las audiencias, así como eliminar la facultad de suspensión precautoria de transmisiones, lo que deja a la figura sin regulación; así, la reforma refiere que el IFT está facultado únicamente para imponer las sanciones que se refiere el artículo 311 incisos b) y c)¹⁵.

30. Para la exposición de motivos de la reforma del decreto en cuestión, el legislador expresó para modificar los artículos lo siguiente acerca de los derechos de las audiencias y la facultad regulatoria del IFT:

[...] Los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias que resultan contrarios a los principios constitucionales de Libertad de Expresión e Información y que igualmente contravienen la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, tales contradicciones son en virtud de la

¹⁵ 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;

b) Con multa por el equivalente de 0.51% hasta el 1% de los ingresos del concesionario, autorizado o programador, por:

I. No poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa;

II. No nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética, o

c) Con multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o

equivocada interpretación que realiza el Pleno del Instituto de la propia Ley y de los alcances de su facultad regulatoria. [...]

En este sentido, de la lectura de los Lineamientos encontramos incongruencias que van más allá de lo que la propia ley establece, de acuerdo con el siguiente comparativo entre la Ley y los multicitados Lineamientos. [...]

Bajo tal tesitura, el riesgo de limitar la libertad de expresión se da en la medida que el IFT pretende condenar, restringir o desaprobar una expresión u opinión hecha en cualquier medio por considerar que se vulnera el “amplio” régimen de derechos de las audiencias que creó a través de sus Lineamientos. [...]

El IFT comete un exceso al incorporar nuevos derechos, cargas y obligaciones que no están previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ello con independencia de vulnerar el principio de legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental que establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente, así este principio impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que NO represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en ley, se considera arbitrario y por ello contrario al derecho y a la seguridad jurídica, lo que tiene como consecuencia inevitable la creación de un régimen de derechos de las audiencias que daña a la Libertad de Información y Expresión. [...]

- *El listado de derechos de las audiencias que contemplan los lineamientos en su artículo 5 es de 21 casos, muchos de ellos fuera de lugar y excediendo lo establecido en la Ley, que en su artículo 256 sólo contempla 9 supuestos.*

Entre los nuevos “derechos”, el más grave se refiere al derecho a recibir información con veracidad y oportunidad (artículo 5, fracción X). Se define oportunidad y veracidad de acuerdo con lo que sigue:

Oportunidad.- Recepción de información a tiempo y de forma conveniente para las Audiencias;

Veracidad.- Exigencia de que la información difundida sobre hechos se encuentre respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación de su asiento en la realidad.

La Ley (artículo 256) únicamente contempla que los concesionarios en sus transmisiones deberán preservar la pluralidad y veracidad de la información, lo cual es muy diferente a establecer ambos conceptos como un derecho de las audiencias, y por si fuera poco, el IFT pretende ante su incumplimiento imponer una sanción de hasta el 3 por ciento de los ingresos del concesionario.

- *El artículo 11 obliga a que las páginas o portales de Internet deberán contar con los elementos de accesibilidad establecidos en los estándares internacionales más actualizados de la World Wide Web Consortium (W3C). Es decir, a partir de ahora las normas de la W3C se convierten en ley en México, así sin más.*

La Ley (artículo 258-IV) solamente contempla la obligación de dar acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad. Por tanto, se pretende hacer obligatorias normas de un ente privado, mismas que no han sido aprobadas por el Congreso.

- *El artículo 13 obliga a que cada vez que aparezca y desaparezca la publicidad también deberá apreciarse un elemento acústico a efecto de que las Audiencias con Discapacidad visual tengan conocimiento de que lo sucedido en pantalla se trata de un Espacio Comercializado dentro de la programación.*

Para diferenciar los Mensajes Comerciales, al suspenderse y reanudarse el programa, se deberán mostrar, según corresponda, las frases “Se suspende programa e inicia corte programático que incluye publicidad” y “Termina corte programático que incluye publicidad, se reanuda programa” durante al menos 5 segundos en pantalla completa o por medio de una placa traslúcida ocupando al menos una sexta parte de la pantalla en su parte inferior derecha. Al suspenderse y reanudarse el programa también deberá apreciarse un elemento acústico a efecto de que las Audiencias con Discapacidad visual tengan conocimiento de lo sucedido en pantalla se trata de mensajes comerciales.

- *El artículo 56 contempla la figura de la Suspensión Precautoria de las Transmisiones y prevé que basará su actuación en la Constitución, tratados internacionales, leyes y los Lineamientos, todo lo cual hace inmenso el universo jurídico al que queda sujetos los concesionarios. Esta disposición genera incertidumbre y discrecionalidad que limitará mucho la libertad de expresión.*

La Ley contempla que la Suspensión Precautoria de las Transmisiones únicamente aplica para violaciones a los derechos de las audiencias (los contemplados en la Ley, no el universo enorme que inventó el IFT) y violaciones en materia de programación infantil. Estas disposiciones se encuentran en el artículo 15, fracciones LIX, LX y LXI, de la Ley.

- *El artículo 68 es uno de los más graves de los Lineamientos, pues permite que se suspendan todas las transmisiones del concesionario, no solamente aquellas que violen la ley. Como está redactado podrían suspenderse las transmisiones de todo un canal o, incluso, de todo un sistema de tv restringida. Artículo 68.- El Comité sesionará dentro de los 2 días hábiles siguientes a que reciba el proyecto de resolución y determinará la procedencia de ordenar o no la Suspensión Precautoria de Transmisiones.*

El artículo 216 de la Ley únicamente se refiere a que serán suspendidas las transmisiones que violen la ley. El artículo 15, fracción LXI de la Ley faculta al IFT para “Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las Materias a que se refieren las fracciones LIX y LX de este artículo, previo apercibimiento”.

Como se ve, no se suspenden todas las transmisiones sino solamente las que violen la ley. De por sí la figura es contraria a la libertad de expresión, pero como la interpreta ahora el IFT va mucho más allá con claros tintes autoritarios. Como no se aprecia y [sic] ningún país desarrollado políticamente.

- *La disposición más grave de los Lineamientos está contenida en el artículo 72 pues permite que se sancione a los concesionarios de televisión abierta o de la televisión restringida entre el 1% y el 3% de sus ingresos si ocurren violaciones a lo dispuesto en los Lineamientos (por ejemplo, no transmitir información ‘oportuna y veraz’; o no diferenciar entre información y opinión. Artículo 72.- El Instituto, en el ámbito de su competencia, previo desahogo del procedimiento administrativo respectivo, sancionará en términos de los*

artículos 298, inciso B), fracción IV, es lo más grave de todo el documento y 311, incisos a) y b), fracciones I y II y c), fracciones I y II de la Ley, según corresponda, el incumplimiento a las obligaciones contenidas en los Lineamientos.

Señala el artículo 298, inciso B), fracción IV:

Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que derivan de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:

B) con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:

IV. Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, o a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto, así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.

La Ley expresamente señala que las violaciones en materia de defensa de las audiencias se sancionarán por el Capítulo IV del Título 15º de la Ley, el cual contempla las sanciones correspondientes.

Señala así el artículo 297, último párrafo: El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.

Por su parte, el citado Capítulo IV (artículo 311) prevé multa de 100 a 500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal al defensor de las audiencias por:

I. No cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 259 y 261 de esta Ley, o

II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias

[...]

Al respecto, apreciamos que en los multicitados Lineamientos el IFT pretende condicionar y restringir la libertad de expresión vertida dentro los medios de comunicación y de los comunicadores que en tales medios trabajan, dejando de lado que tanto la televisión como la radio, son canales para ejercer la libertad de expresión y que dicha libertad no puede limitarse sino, justamente, en los casos establecidos en el texto constitucional. [...]

31. Esta Primera Sala considera que existió una disminución injustificada a la protección a los derechos de las audiencias, ya que el legislador apreció erróneamente las facultades regulatorias del IFT y de los Lineamientos sobre los Derechos de las Audiencias, por el sólo hecho de contar con un contenido más detallado para la actuación de los concesionarios derivaba necesariamente en mayores cargas para la protección a la libertad de expresión e incorporaba derechos en exceso para las audiencias, a lo que deliberadamente decidió restringir el

alcance de éstos y la interpretación realizada por el IFT a favor de una menor carga para los concesionarios.

32. Primeramente, esta Suprema Corte de Justicia ya se ha pronunciado acerca de las implicaciones en la competencia material de los órganos reguladores especializados. En este sentido, el órgano regulador puede emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden las delimitaciones internas del artículo 28; no obstante deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes, por lo que si bien les aplica el principio de subordinación jerárquica a las leyes, entendido de una forma diferenciada acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que establece que las facultades de éste deben entenderse conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes; atendiendo a su carácter diferenciado. Sin embargo, esta modulación exige reconocer la no aplicación del principio de reserva de ley, ya que su función es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional, esto es, la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados, a menos de que el texto constitucional disponga expresamente lo contrario¹⁶.
33. De este modo, esta Primera Sala considera que si bien las disposiciones normativas emitidas por el IFT están subordinadas a las leyes de la materia, ante la deferencia otorgada para sus funciones, el IFT contaba con la competencia material para delimitar sus procedimientos de

¹⁶ Tesis P./J. 48/2015 de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR." Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, pág. 34.

vigilancia y sanción, para lo que resultaba necesario y apropiado establecer definiciones acerca de qué consiste una violación a los derechos de las audiencias, mismos que eran delimitados vagamente por la LFTyR.

34. En este sentido, el IFT contaba con el piso mínimo otorgado por la Constitución y la Ley de la materia, a lo que resulta justificado que sus Lineamientos previeran el establecimiento de mayores previsiones protectoras y de acuerdo a la pericia técnica necesaria para la regulación de las telecomunicaciones, acorde con su mandato constitucional. Esto es así, ya que del análisis previo de los Lineamientos se advierte que éstos dotan de operatividad y certeza jurídica a los derechos de las audiencias, acordes a los derechos humanos y a la competencia reguladora del IFT, que no sólo no entraban en conflicto con la Ley sino detallaban la manera en que el IFT podía vigilar el cumplimiento de los derechos de las audiencias.

35. Asimismo, esta Primera Sala considera que el legislador parte de la premisa equivocada que la existencia de Lineamientos acerca de cómo proteger los derechos de las audiencias redundaba en una limitación al derecho de libertad de expresión, al establecer “demasiados derechos” que respetar por parte de los concesionarios. En este sentido, se pierde de vista la naturaleza colectiva del derecho a la libertad de expresión, que requiere de pautas delimitadas para asegurar su preservación tanto como garantía personal como al control de la exclusividad del manejo de la información¹⁷. Así, en una sociedad plural deben existir mecanismos de control institucional para asegurar un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, que no pueden ser dejados completamente al arbitrio de los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que si bien cuentan con libertad

¹⁷ Tesis P./J. 54/2008 de rubro: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, pág. 743.

de expresión propia, como detentadores de un servicio público concesionado están obligados a respetar el interés público del espectro como medio para la libertad de expresión en su dimensión social y de acceso a la información que, como se expresó anteriormente, el Constituyente Permanente determinó que era fundamental no dejarlo a las leyes de oferta y demanda.

36. De esta manera, esta Primera Sala considera que existe un menoscabo injustificado en los derechos de las audiencias, ya que erróneamente se buscó limitar la competencia regulatoria del IFT, lo que en principio podría resultar válido, pero al buscar reducir la esfera de los derechos existentes a favor de las audiencias resulta innecesariamente regresivo a derechos humanos fundamentales –a lo que incluso se limitó a los derechos que pudieran derivar de otras leyes, exclusivamente–, por lo que le asiste razón a la recurrente.

- **(b) La obligación de distinguir entre opinión e información**

37. En un sentido similar, la recurrente aduce que existe un menoscabo establecida una mayor protección a los derechos de las audiencias, ya que ordenaba a los concesionarios que distinguieran la información de las opiniones en los programas, a lo que la disposición actual limita esta prohibición a programas de información periodística o noticiosa. En este sentido, aduce que las audiencias cuentan con el derecho de que se distinga entre información noticiosa y opiniones, en sintonía con el derecho a recibir información imparcial, objetiva, oportuna y veraz, por lo que sancionar a los concesionarios por no aportar elementos para distinguir entre éstas resulta una excepción válida a la no inquisición del Estado en la libertad de expresión.

38. La justificación a este cambio legislativo fue la siguiente:

[...] Es decir que se debe establecer de forma evidente y clara lo que es noticioso, de la opinión y valoración del presentador. No creemos que existan criterios objetivos para realizar este discernimiento y parecen más un pretexto para que las multas o suspensión de transmisiones se conviertan en una forma de censura estatal; y, por supuesto, abre la posibilidad a la autocensura de los comunicadores.

[...]

El artículo 15 [de los Lineamientos] contempla una exageración al obligar a separar la información noticiosa de la opinión de quien la presenta con una advertencia “clara y precisa”. Situación que es difícil de cumplir e implica un régimen de censura para los comunicadores/opinadores.

Artículo 15.- Para diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presente, la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla de manera expresa y clara, que la manifestación realizada constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta. También podrán implementarse acciones como la inclusión de placas, cortinillas o pantallas completas que adviertan a las Audiencias sobre la diferenciación referida.

Esta disposición va en contra de la inteligencia de las personas y puede romper el ritmo natural de los programas.

La Ley no prevé que tal diferenciación se haga de manera “expresa y clara”. Contempla la Ley (artículo 256-III) que es un derecho de la audiencia el que “Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa”. Lo que es muy distinto, al exceso que pretenden los Lineamientos [...]

39. Esta Primera Sala considera que le asiste razón a la recurrente respecto de que quienes ostentan las herramientas para garantizar la libertad de imprenta están obligados al respecto de los derechos fundamentales para que los usuarios maximicen su libertad de expresión y permitir la difusión de la información que terceros quieran aportar al debate público; a lo que la justificación dada por el legislativo para reducir la esfera de protección a únicamente espacios determinados expresamente como noticiosos fue que la libertad de expresión en su vertiente social fue que los Lineamientos establecían cargas excesivas para la libertad de los concesionarios; cuando, como se expresó anteriormente, tienen la obligación de brindar un servicio público que fomente el debate democrático y la capacidad para manifestar el pensamiento propio, pues debe privar el derecho de las audiencias a recibir información y a conocer el pensamiento ajeno de manera clara.

40. De esta manera, el decreto configura una regresión injustificada a los derechos de las audiencias, pues de que el legislador considerara excesivo que los Lineamientos establecieran la obligación de indicar en pantalla que la información constituye una opinión a sólo tener dicha obligación en programas de noticias redundaría en un perjuicio al acceso a la información.

(c) el modelo de autorregulación y procedimientos de defensoría de audiencia

41. Finalmente, la recurrente aduce que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión redundaría en un menoscabo a los procedimientos imparciales, a las defensorías de audiencias y da paso a un modelo autorregulatorio, en el que se pasó de un mínimo de obligaciones para el regulado y una autoridad garante a un régimen donde son los concesionarios los que definen su propia regulación, implementación y rendición de cuentas.
42. Lo anterior dado que la modificación elimina la facultad del IFT para proteger a las audiencias y los criterios mínimos que deben contener los códigos de ética de los concesionarios. Asimismo, el defensor sólo rendirá cuentas a las instancias del concesionario, por lo que elimina la participación del IFT. Todo lo anterior deja en estado de incertidumbre a las audiencias, pues no existirán procesos homologados o formas en las que puedan exigir sus derechos ante los concesionarios pues: 1) los concesionarios elegirían libremente al defensor de audiencias, sin los requisitos mínimos planteados en los Lineamientos para evitar un posible conflicto de interés; 2) el IFT no podría objetar los códigos de ética de los concesionarios; y 3) los titulares de las defensorías ya no rendirán informes ante el IFT ni podrán ser sancionados por incumplimiento.

43. Al respecto, en la exposición de motivos se adujo:

- *El artículo 27 faculta al IFT para autorizar al Defensor de la Audiencia que le proponga el concesionario, con lo que va más allá de la Ley.*

La Ley no contempla tal autorización sino solamente un registro ante el IFT, lo que la da libertad al concesionario para designar al Defensor de las Audiencias.

- *El artículo 29 obliga al Defensor a sujetar su actuación a la Constitución, la Ley, los Lineamientos, los Códigos de Ética y demás disposiciones aplicables. Será enormemente complejo y discrecional el desempeño del Defensor de la Audiencia; la ley sólo prevé el Código de Ética que emite cada concesionario.*

El artículo 256, último párrafo, de la Ley sólo contempla la obligación de acatar el Código de Ética de cada concesionario: “Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias.”

- *El artículo 37 le da muchas más facultades al Defensor de la Audiencia, y lo hace capaz de dar órdenes al concesionario sobre su programación, no obstante que conforme a la Ley se trata de una figura que solamente hace recomendaciones y tiene fuerza moral o prestigio. Contempla el artículo 37, inciso i) “El Concesionario de Radiodifusión o Programador a través de multiprogramación deberá restituir al solicitante a través de la rectificación o materialización de la recomendación o propuesta de acción colectiva que corresponda tomando en cuenta la particular naturaleza del caso, lo cual deberá ser hecho del conocimiento del solicitante por el Defensor o Defensora.”*

En realidad, los Lineamientos están metiendo una especie de nuevo derecho de réplica, entre otras cosas.

El artículo 261 de la Ley limita la actuación del Defensor de Audiencias a un plano de recomendación, de acuerdo a lo siguiente: “La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en un caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos.”

- *El artículo 48 transforma lo que debiera ser una mera Inscripción de los Códigos de Ética de los concesionarios en una auténtica autorización de los mismos, lo que le da un poder enorme sobre la programación y contenidos de éstos.*

Artículo 48.- El Instituto verificará la acreditación de los requisitos para inscribir el respectivo Código de Ética y lo inscribirá dentro del plazo de 20 días hábiles contados a partir del siguiente a su presentación, salvo que no se cumplan los requisitos establecidos por la Ley y/o Lineamientos para ello, en cuyo caso, negará el registro.

La Ley no contempla tal autorización sino solamente un registro ante el IFT, lo que da libertad al concesionario para designar al Defensor de la Audiencia. Señala el artículo 259, párrafo quinto: “Los defensores de las audiencias y los códigos de ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones, mismos que estará a disposición del público en general.”

44. La modificación del modelo de regulación de los procedimientos ante los concesionarios y de la designación de los defensores de audiencias resulta en un claro perjuicio en la exigibilidad de los derechos de las audiencias y un retroceso en las garantías de imparcialidad en los procedimientos. La reforma legislativa deliberadamente buscó restar la facultad de vigilancia y supervisión del IFT respecto a la regulación mínima que debe existir al interior de un prestador de servicios concesionados y lo coloca en la órbita de una prestación de servicios privados, lo que resulta contrario a la naturaleza del espectro de telecomunicaciones como un servicio público de difusión de ideas y el medio por excelencia de acceso a la información masiva, a lo que el legislador no otorgó justificación constitucionalmente admisible.
45. Por el carácter de servicio concesionado del Estado, los procedimientos de defensoría de audiencias deben responder a los principios y garantías constitucionales de los procedimientos jurisdiccionales; a lo que las autoridades encargadas de aplicarla deben asegurarse de que lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho¹⁸.
46. En esta tesitura, esta Primera Sala considera que no resulta menor la eliminación de los lineamientos mínimos de su contenido, la posibilidad de una figura de defensoría imparcial y la eliminación de la necesidad de supervisión de un órgano regulador para asegurarse de que el

¹⁸ Tesis 2a./J 192/2007 de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES." Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, pág. 209.

servicio se preste en condiciones de competencia, calidad y libertad de expresión, como lo mandata la Constitución, lo que no sólo resulta regresivo de los derechos ya alcanzados, sino en franca violación al artículo 17 constitucional y al acceso a la impartición de justicia; y al mandato del IFT en su esfera material de garante de los derechos de las audiencias de telecomunicaciones.