

RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

Tema:
Derecho de las audiencias

Resuelve SCJN controversia sobre derechos de las audiencias; regresa atribución a órgano regulador y fortalece figura de defensorías

AGUSTÍN RAMÍREZ RAMÍREZ
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
agustin.ramirezr@anahuac.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.08>

Mediante sentencia del 12 de mayo del año en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo en revisión 499/2020, interpuesto por la Cámara de los Diputados y el Titular del Ejecutivo Federal en contra de la sentencia dictada el siete de agosto de dos mil diecinueve, por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 653/2019.

Conforme a los resolutivos de la Sentencia, se otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias, Asociación Civil, contra los artículos 256, segundo y tercer párrafos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del Decreto publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, por el cual, las cámaras legislativas del H. Congreso de la Unión reformaron diversas disposiciones de la Ley en cita.

La sentencia restituye la función regulatoria asignada al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en la reforma constitucional del año 2013.

El contexto

Mediante Decreto de fecha 1° de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de los mismos mes y año, se introdujo en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente párrafo: “el derecho a la información será garantizado por el estado”.

Desde entonces, varios y fallidos fueron los intentos por legislar los parámetros normativos de naturaleza secundaria, tendientes a cumplimentar los extremos

jurídicos de dicho principio constitucional, hasta que en el año 2013, con la llamada reforma estructural en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, se alcanzó un acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas para abrogar las leyes en estas materias y promulgar un nuevo marco jurídico con una regulación convergente que se puede advertir en la actual Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014.

Con la llamada Ley convergente (regula los mercados de telecomunicaciones y de radiodifusión), se transformó la naturaleza jurídica del órgano regulador, al transitar de un esquema de desconcentración administrativa a cargo de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), a un modelo de autonomía plena, de tal suerte que en términos del artículo 28 de nuestra Carta fundamental, el IFT cuenta con atribuciones, para emitir disposiciones administrativas de carácter general “exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia”.

Fue así que mediante publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del doce de diciembre de dos mil dieciséis, el órgano regulador emitió el “*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias*”, con la finalidad de objetivar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, relacionadas con su atribución constitucional de garantizar el ejercicio de los derechos de las audiencias.

Dicha atribución se entiende en el marco de una reconfiguración de las potestades del Estado, que otorga al IFT un marco competencial oponible al que corresponde a los Poderes de la Unión, que parte de una capacidad exclusiva para otorgar concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como las competencias necesarias para promover el desarrollo eficiente de las actividades asociadas a esos mercados.

Este ámbito de facultades fue configurado por el poder reformador de la Constitución, con el propósito de construir un andamiaje jurídico que le permitiera al IFT operar con un margen suficiente de independencia respecto de los poderes políticos tradicionales, además de contar con las fortalezas normativas necesarias para limitar la influencia de los agentes económicos que tradicionalmente habían intervenido en la configuración de los esquemas regulatorios de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con el propósito último de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información a que se refieren los artículos 6º y 7º constitucionales.

En un régimen de distribución de competencias como el anotado, la emisión de los Lineamientos por parte del IFT no debió haber causado molestia alguna, sin embargo, el Senado de la República promovió controversia constitucional por considerar que se vulneraba el principio de reserva de ley, mientras que, por su parte, el Titular del Ejecutivo Federal también presentó un recurso similar, bajo el supuesto de una violación a su facultad reglamentaria.

Cabe hacer notar que, a esas fechas, diversos pronunciamientos de la SCJN enfatizaban la fortaleza del órgano regulador y su autonomía, conforme a un

régimen de atribuciones expresas que se desprende de lo dispuesto por el artículo 28 de nuestro texto fundamental, producto de la reforma constitucional del año 2103, que otorgó facultades al IFT para emitir disposiciones administrativas de carácter general “para el cumplimiento de su función regulatoria”, situación que hacía suponer que no prosperarían los medios de impugnación promovidos en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias.

Fue así que, producto de una conjunción entre intereses políticos y mediáticos, las cámaras legislativas promovieron una reforma legal que, entre otras cuestiones, adicionó un tercero y cuarto párrafos al artículo 256²¹ y derogó la fracción III del artículo en cita, lo que disminuyó la capacidad regulatoria del Instituto al abrogar los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, además de reconfigurar las funciones de las defensorías bajo un nuevo esquema de autorregulación que dejaba en manos de los concesionarios la emisión de los códigos de ética.

La sentencia de amparo

La Asociación de Defensorías de las Audiencias, Asociación Civil, promovió Juicio de Amparo en contra de las reformas señaladas, que correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien, en la parte quizá de mayor trascendencia, resolvió:

la emisión de los artículos impugnados vulneró en perjuicio de los quejosos el principio de reserva de ley y, a la par, les impuso una restricción injustificada a uno de sus derechos humanos que culminó en la restricción de los recursos procesales

²¹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

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:

(...)

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.

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.

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.

(entendidos en su sentido amplio) que tenían a su alcance en calidad de defensores de audiencias para ejercer debidamente su función. [Énfasis añadido].

Como se puede observar, la sentencia centra la discusión de fondo en dos cuestiones por demás relevantes para entender la lógica interpretativa del esquema de distribución de competencias a que alude el texto constitucional, en particular, las relacionadas con la facultad de proyección normativa que se otorgó al IFT a partir de su capacidad para emitir disposiciones administrativas de carácter general en la esfera de su competencia.

Bajo esa línea argumentativa, el juzgador consideró que para su debido ejercicio, los derechos de las audiencias requieren de mecanismos materiales de ejecución que siendo de la exclusividad del Poder Legislativo, sólo pueden ser delegables “en la parte técnica y operativa”, de ahí que, si el precepto impugnado faculta a los concesionarios a establecer las condiciones regulatorias de los derechos en comento y no tratándose del poder público facultado, el contenido del artículo impugnado resulta claramente inconstitucional.

En este punto encontramos un interesante vínculo entre las facultades de proyección normativa del órgano regulador y el principio de Reserva de Ley, pues a pesar de que la Sentencia es precisa en cuanto a los alcances de dicho principio, no desarrolla el contenido normativo del artículo 6º constitucional, que, en su apartado B, fracción VI, señala: “la ley establecerá los derechos de [...] las audiencias, así como los mecanismos para su protección”.

De esta manera, parecería que, *prima facie*, el IFT estaría impedido, bajo dicho principio, para establecer las directrices a que deben sujetarse los concesionarios con la finalidad de garantizar los derechos de las audiencias, ya que, en estricto sentido, esta materia sólo podría desarrollarse al tenor de un acto tanto formal como materialmente legislativo.

No obstante, el juzgador de amparo resuelve esta disyuntiva asociando la naturaleza compleja de los derechos de las audiencias con los derechos fundamentales que les dan sentido, es decir, la libertad de expresión y el derecho a la información, mismos que se encuentran indefectiblemente ligados a la capacidad normativa que tiene el IFT para emitir disposiciones administrativas de carácter general “para el cumplimiento de su función regulatoria”, tal como se advierte de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en donde se configuró su diseño institucional como agencia independiente y autónoma de los poderes tradicionales.

Así, cuidando toda posibilidad de cometer un desliz interpretativo, la sentencia deduce que, si bien el principio de Reserva de Ley se perfecciona con la emisión de disposiciones que constituyan un acto material y formalmente legislativo, por esa razón, la delegación de facultades normativas en los particulares es contraria al principio en cita, pues el hecho de que éstos presten servicios públicos como en el caso concreto lo son las transmisiones radiodifundidas, no constituyen elementos de razón suficientes para permitirles un esquema de autorregulación de los derechos de las audiencias, a partir de códigos de ética determinados por ellos mismos.

En ese tenor, la sentencia advierte del riesgo de una disminución de la necesaria deliberación pública que se asocia con principios democráticos si se deja en manos de los concesionarios la posibilidad regulatoria de los derechos de las audiencias, pues la libertad de expresión y el derecho a la información constituyen pilares fundamentales de toda democracia, en virtud de que son los medios de comunicación los que facilitan la deliberación pública de cuestiones relevantes de la realidad social.

Es importante destacar la puntualidad de este criterio, expresado en la Sentencia, pues basta con recordar que, en el pasado, los intereses económicos de los conglomerados mediáticos pudieron imponer al poder político una agenda de nula regulación del derecho a la información que se introdujo en el artículo 6º constitucional, bajo la tesis falaz de una limitación a la libertad de expresión de los medios de comunicación electrónica.

De esta manera, la Sentencia precisa, de forma contundente, que “si bien los concesionarios sirven como conducto de la deliberación pública, permiten ampliar la discusión de los temas socialmente relevantes y propician la introducción de la mayor cantidad de perspectivas al diálogo, la posibilidad de que regulen integralmente la actuación de los defensores de audiencias genera el riesgo de que impongan presupuestos procesales más restrictivos si ello trae aparejado un beneficio económico”.

La lógica argumentativa de la afirmación judicial anotada es incontrovertible, pues si bien es cierto que las concesiones del espectro radioeléctrico para uso comercial constituyen un negocio para los concesionarios tanto de radio como de televisión en señal abierta, también lo es que independientemente de la categoría asignada (medios comerciales) desempeñan una función social irrenunciable, dada la naturaleza del servicio público a su cargo, que se centra en fomentar una serie de valores que se desprenden del concepto de democracia a que alude el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sentencia enfatiza que “además de transgredir el principio de reserva de ley por delegar en los concesionarios la regulación de un aspecto reservado al legislador por disposición constitucional expresa, la porción normativa impugnada propicia una tensión innecesaria entre las exigencias que deben cumplir los concesionarios al realizar el servicio público que les fue encomendado y los intereses de índole económica que puedan tener para establecer una regulación procesal más restringida para los defensores de audiencias que impacta de manera negativa en la dimensión política del derecho a la libertad de expresión”.

Por otra parte, el Juez de Amparo también consideró, dentro de su Sentencia, que al otorgar a los concesionarios la capacidad para autorregularse mediante la emisión de Códigos de Ética, se limitaban las garantías de defensa de las audiencias, toda vez que la figura de las “defensorías” no estaría sujeta más que a los criterios que los propios concesionarios se impusieran, ya que la reforma legal impugnada incluía la adición de un párrafo tercero al artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que hacía énfasis en que el Código de Ética que cada medio de comunicación expidiera “no estará sujeto a convali-

dación 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”, lo que a juicio del juzgador, constituía una restricción injustificada a un derecho.

En este punto, habría que destacar que el texto constitucional, en el multicitado artículo 6º, señala de manera expresa la potestad del Poder Legislativo para establecer, mediante ley, los mecanismos para la protección de los derechos de las audiencias, porción normativa que se concretó, en la legislación secundaria, con la creación de la figura de la “defensoría”, cuyas funciones estarían delimitadas por “lineamientos de carácter general”, que debería expedir el IFT en términos de texto original del artículo 259, párrafo segundo de la Ley, con la finalidad de establecer “las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos”.

Al tenor de la reforma legal impugnada, lo dispuesto por el ya mencionado dispositivo legal cambió en sus términos, para establecer:

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.

La respuesta del juzgador en el Juicio de Amparo no pudo ser más clara al determinar que la falta de justificación de la medida legislativa, al restringir “un derecho en perjuicio de una colectividad fundamental en la consolidación de la democracia (las audiencias) evidencia, bajo un parámetro de control agravado, que las disposiciones normativas que la imponen carecen de una finalidad constitucionalmente válida que pueda ser contrapuesta a la importancia del derecho que limitan y, en consecuencia, impide la posibilidad de analizar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.

Al temor de dicha determinación, la Sentencia abunda en las razones de la declaratoria de inconstitucionalidad, pues a decir del juzgador, mantener un esquema normativo como el impugnado, supondría “desconocer que los concesionarios pueden incidir en la creación de las ideologías y creencias que forman la opinión pública de un sector importante de la sociedad y que, por esa razón, cada uno de los miembros de ésta, que integran a su vez el colectivo de los diferentes tipos de audiencias, debe tener la posibilidad de interactuar con ellos y, por añadidura, sus defensores deben de tener una facultad amplia para controvertir las decisiones que les afecten mediante el mayor número de recursos procesales posibles”.

Como se puede advertir, los razonamientos del Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito cuidaron de manera puntual el vínculo que existe entre los derechos de las audiencias y los derechos fundamentales de libre expresión y derecho a la información, como parte fundamental del desarrollo democrático de la nación, de tal suerte que la SCJN, al resolver el Amparo en revisión 499/2020, validó los razonamientos expuestos en la Sentencia impugnada y refrendó por tanto el criterio de inconstitucionalidad.

Es importante mencionar, que, a juicio de la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, los argumentos planteados por la Cámara de Diputados en la Revisión resultaron inoperantes, “debido a que la parte recurrente no combata de manera suficiente y eficaz las consideraciones emitidas en la sentencia recurrida [dado que] los razonamientos de la Cámara de Diputados se refirieron a otras cuestiones, diferentes a las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito recurrida”.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de reflexionar sobre los argumentos aducidos por la recurrente, pues si bien desde el punto de vista procesal el asunto ha sido resuelto, desde un punto de vista académico valdría analizar las consideraciones expuestas por la Cámara de Diputados, a efecto de clarificar los límites de las facultades regulatorias atribuidas al Instituto Federal de Telecomunicaciones en el texto constitucional.