



## RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESPECTO A AUDIENCIAS DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES.

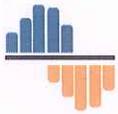
El Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) con base en el análisis del marco jurídico mexicano y la experiencia comparada en la materia, realiza las recomendaciones en materia de audiencias que se detallan más adelante. Debe precisarse que estas recomendaciones complementan a las anteriores que ha formulado este Consejo Consultivo en materia de audiencias infantiles y sobre un proyecto de lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias que fue objeto de consulta pública en 2015.

**Consideraciones preliminares.** Este Consejo ha revisado la normatividad que distribuye facultades a las diferentes autoridades y vemos que no en todos los casos existe claridad en las atribuciones. Es por ello que esta opinión pudiera reflejar recomendaciones que no necesariamente corresponden al IFT pero que, en todo caso, forman parte de una propuesta integral, sistemática y armónica, a favor de las audiencias, ya que no es materia de este documento dilucidar o proponer la interpretación para el reparto de atribuciones sino el foco está en las audiencias y sus prerrogativas.

Los derechos humanos son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) donde además se establece la obligación de las autoridades de adoptar la interpretación que sea más favorable a la persona (principio *pro persona*). Los derechos de las audiencias reconocidos también en la Constitución -dentro del capítulo "De Derechos Humanos y sus Garantías"- se rigen por el principio *pro persona*, con la obligación para todas las autoridades del Estado mexicano de interpretarlas siempre en lo que sea más favorable a la persona y no limitarse únicamente al texto "letra por letra" de la ley.

Adicionalmente a lo anterior, debe decirse que el IFT como regulador de las telecomunicaciones y radiodifusión, con facultades en materia de audiencias –sin menoscabo en aquellas facultades expresas de autoridades del Ejecutivo Federal y considerando lo señalado en párrafos anteriores- tiene un mandato amplio para establecer las medidas necesarias para que los derechos de las audiencias sean efectivamente gozados por los habitantes de la República Mexicana.

Cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 117/2014 expresamente reconoció la facultad del IFT de emitir disposiciones de carácter general dentro de las telecomunicaciones y radiodifusión, siempre y cuando no quebranten el principio de contradicción respecto de la ley. En este sentido, el IFT tiene



facultades para desarrollar el alcance de los derechos de las audiencias sujeto únicamente a que no contradiga lo que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

Las recomendaciones para el IFT de este Consejo Consultivo y en favor de las audiencias, son las siguientes:

## **1. Publicidad**

### **1.a Publicidad en general:**

La Constitución reconoció por vez primera los derechos de las audiencias en la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones (2013). La Constitución ordena que la publicidad en radio y televisión guarde un equilibrio con la programación, mientras que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) señala el tiempo máximo destinado a publicidad comercial<sup>1</sup>. Por otra parte se señala que los concesionarios de radiodifusión y de televisión y audio restringidos podrán “comercializar espacios dentro de su programación de conformidad con esta Ley y demás normatividad que resulte aplicable”<sup>2</sup>, debiendo destacarse que a esta fecha no existe alguna normatividad que regule de manera directa esta comercialización de producto.

Se recomienda al IFT que:

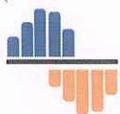
- (a) El máximo de publicidad comercial incluya no sólo lo que la ley define como los mensajes comerciales sino también el tiempo destinado a posicionamiento de producto o comercialización de espacios dentro de la programación.
- (b) Se adopten las mejores prácticas internacionales en cuanto a la comercialización de espacios dentro de la programación (conocida en otros países como *product placement*), incluyendo el que se respete el principio de independencia editorial, que prohíba este tipo de publicidad (*product placement*) en noticieros y en programas para niños y adolescentes, entre otros.
- (c) La publicidad respete la clasificación y –en su caso- franjas horarios de contenidos audiovisuales de la programación que se está transmitiendo.
- (d) Realice los estudios necesarios para evaluar la pertinencia de establecer un porcentaje máximo por hora de transmisión de los autopromocionales de la estación de radiodifusión o del canal de televisión restringida (autopromoción) no deben de exceder de un porcentaje máximo por hora.

---

<sup>1</sup> Artículo Décimo Primero Transitorio de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, y el 237 de la LFTR.

<sup>2</sup> Artículo 240 de la LFTR.





- (e) Los autopromocionales de la estación de radiodifusión o del canal de televisión restringida (autopromoción), deben respetar la clasificación y –en su caso- franjas horarios de contenidos audiovisuales de la programación que se está transmitiendo.
- (f) Se supervise, se sancione y se rindan informes sobre el contenido de publicidad presentada como noticia.
- (g) En colaboración con la Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y cada quien en el ámbito de sus competencias, puedan establecer lineamientos para la manera en que deberán tratarse asuntos sobre medicamentos, medicinas y servicios médicos en entrevistas pagadas a los concesionarios de radiodifusión. La intención es que se pueda proteger a las audiencias y su salud, evitando que a través de entrevistas, infomerciales o similares, se evite cumplir con la regulación sanitaria en materia de publicidad.

#### **1.b. Publicidad en niños:**

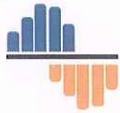
Además de la normatividad de la publicidad general, la publicidad que se difunda dentro de programación para audiencias infantiles o en horarios para todo público (radiodifusión), se recomienda al IFT que:

- (a) Se prohíba posicionamiento de producto o comercialización en espacios de programación para audiencias de niños y adolescentes.
- (b) La publicidad y la autopromoción de la estación/canal respete la clasificación y –en su caso- franjas horarios de contenidos audiovisuales de la programación que se está transmitiendo.
- (c) Realice estudios de la experiencia comparada para evaluar la pertinencia de establecer/recomendar un máximo de cortes para publicidad en programas dirigidos a audiencias de niños y adolescentes.

Asimismo, se solicita enviar al Instituto Nacional Electoral esta parte de la recomendación de este Consejo Consultivo para proponer que durante la contienda electoral, los spots, mensajes electorales y demás contenidos de los tiempos oficiales que se difundan en radio y televisión abierta en los horarios de audiencias infantiles, sean apropiados para niños y adolescentes.

#### **1.c Autopromoción en medios gestionados por entidades públicas:**

Se sugiere que el IFT realice una consulta pública respecto a cuál es el porcentaje máximo por hora de autopromoción que pueden realizar los medios públicos y las estaciones de radiodifusión gestionadas por entidades públicas federales, estatales, universitarias y locales. Ello con la finalidad de que la autopromoción tenga la misión de informar sin menoscabar los derechos de las audiencias con demasiada autopromoción que reduce el tiempo de programación efectiva.



## 2. Programación

### 2.a Programación en general:

Para un debido respeto a los derechos de las audiencias así como para el cumplimiento de la finalidad constitucional y legal de los derechos de las audiencias, se recomienda al IFT establecer que la programación difundida a través de radio y televisión abierta siga el equivalente a una *dieta balanceada*, la cual consiste en que los radiodifusores deban conformar su programación tomando en cuenta lo siguiente:

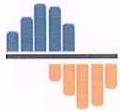
- (a) incluir los diferentes géneros tales como noticias, entretenimiento (incluyendo concurso y reality), series dramatizadas, documentales (incluyendo los científicos, de la naturaleza, históricos, de temas contemporáneos), telenovela, cine. Además deberá conformarse la programación de tal manera que la dieta balanceada se observe en la programación para cada segmento de la audiencia (p. ej. niños).
- (b) Cada radiodifusora deberá difundir programación que atienda a todas las audiencias, incluyendo aquella dirigida a niños y adolescentes.
- (c) en cada género incluir un porcentaje de producción propia y de producción independiente nacional.
- (d) por cada canal de transmisión cumplir con la dieta balanceada.
- (e) la programación incluya también información local con la finalidad de que las poblaciones puedan también acceder a información relevante para sus ciudades y poblaciones, y no únicamente la información que atañe más a la Ciudad de México y otras metrópolis.

Se recomienda que el IFT realice los estudios necesarios para evaluar las diferencias regulatorias y las acciones que, en su caso, amerite adoptar en las distintas zonas de cobertura o regiones para la *dieta balanceada*.

### 2.b Programación educacional para niños (civismo, salud, etcétera) :

Además de la normatividad para programación general, en cuanto a la programación para niños y adolescentes, se recomienda al IFT que establezca:

- (a) La diferenciación entre programación preescolar (2 a 5 años), escolar (6-9 años), escolar alto (preadolescente o *tween* de 10 a 13 años) y adolescentes (*teen* de 14 a 18 años), con la finalidad de que la programación radiodifundida pueda incluir contenidos audiovisuales para cada rango de edades.
- (b) Además de la obligación de programación de los concesionarios de radiodifusión establecida en el artículo 226 de la LFTR y para cumplir con el artículo 3º y 6 apartado B fracción III de la Constitución, que los radiodifusores deben difundir programación educacional para niños tal como relativa a civismo, salud, protección al medio ambiente,



etcétera. En diversos países se establece un mínimo de horas por semana de este tipo de programación educacional para niños que los radiodifusores deben difundir en sus canales de programación. Por ejemplo, en Estados Unidos las televisoras deben difundir un mínimo de tres horas semanales de contenido educativo.

- (c) Un estudio que identifique la existencia de contenidos de violencia, contenido sexual y pornografía en contenidos audiovisuales en radiodifusión en horarios que la experiencia comparada considera para niños y adolescentes y con base en los resultados tome las acciones conducentes. El resultado de dichos estudios se sugiere se incluyan en los reportes trimestrales del IFT.

### **2.c Valores e identidad nacional:**

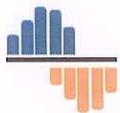
Para garantizar la transmisión de los valores nacionales y la creación de identidad nacional diversos países establecen regulaciones y políticas que marcan ciertas cuotas de programación de contenidos de producción nacional para evitar que el total o un porcentaje significativo de la programación radiodifundida sea de procedencia extranjera. Por lo cual este Consejo Consultivo recomienda al IFT que analice y realice consultas sobre la pertinencia de ese tipo de cuotas de programación para contribuir al logro de los principios y características del servicio de radiodifusión establecidos y referidos en el artículo 6 apartado B fracción III de la Constitución.

### **3. Producción propia e independiente**

Para garantizar la diversidad en los contenidos transmitidos, existen regulaciones y políticas que marcan que cierto porcentaje de la producción propia transmitida debe ser producida por productores independientes. Asimismo en diversos países se establecen cuotas de producción independiente, financiada o cofinanciada por las televisoras con un número mínimo de horas de pantalla por semana para dichas producciones en horarios definidos que incluyen *prime time*. En Francia hay también regulaciones que obligan a apoyar a la industria cinematográfica, lo que se traduce en coproducción de películas. El cine y la televisión estimulan las grandes producciones y el desarrollo de productores independientes.

Con base en la experiencia comparada y considerando que la producción nacional independiente puede contribuir también a la pluralidad, se recomienda al IFT que analice la pertinencia de buscar un cambio legislativo que establezca:

- (a) Un porcentaje de producción nacional independiente con la cual deban cumplir los concesionarios de radiodifusión.
- (b) Así como, que esta producción nacional independiente siga las recomendaciones de lo referido en el numeral 2, incluyendo el que dicha producción nacional independiente



pueda reflejarse en los diferentes géneros de la llamada *dieta balanceada* de la programación.

#### **4. Diversidad**

Para garantizar la diversidad existen regulaciones que, respetando la libertad de expresión y comunicación, disponen que la programación debe reflejar la diversidad de la sociedad, lo mismo para la televisión pública o privada. Ello contribuye tanto al combate a las discriminaciones y la intolerancia como a que la programación refleje la diversidad de la sociedad mexicana. En el caso de Francia, la autoridad audiovisual, el Conseil Superieur Audiovisuel (CSA) está obligado a informar cada año de las acciones de las televisoras de una programación que refleja la diversidad de la sociedad lo cual aporta a fortalecer el tejido social enriqueciendo la diversas miradas de los productores independientes.

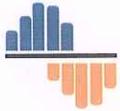
El objetivo es lograr un sector de productores económicamente fuerte y diversificado, a los que ayudan las cuotas de difusión y las obligaciones de contribución a la producción de televisoras públicas y privadas. En Francia, los organismos de radiodifusión televisada reservan cuando menos 10% de su tiempo de antena (tiempo de transmisión) y de su presupuesto de programación, a obras europeas provenientes de productores independientes. Se agregan financiamiento de particulares para obras originales francesas.

Con base en la experiencia comparada y considerando que la producción nacional independiente puede contribuir también a la pluralidad, se recomienda al IFT que establezca medidas específicas para que la radiodifusión cumpla con la característica de pluralidad del servicio de radiodifusión establecida en el artículo 6 apartado B fracción III de la Constitución.

#### **5. Audiencias de Adultos Mayores**

La expectativa de vida de los mexicanos se ha incrementado, por lo cual día con día habrán más adultos mayores. Es común que los adultos mayores continúen utilizando de manera constante los servicios de radio y televisión abierta, sobretodo. Adicionalmente, se ha documentado por distintas autoridades mexicanas que los adultos mayores acceden menos a las nuevas tecnologías y a los servicios vía Internet.

A diferencia de las audiencias infantiles que han merecido cierta atención especializada por parte del IFT, de la academia e incluso de este Consejo Consultivo, las audiencias de adultos mayores han pasado desapercibidas. Por tanto, se sugiere que el IFT realice los estudios y consultas pertinentes con la finalidad de identificar las áreas en las cuales se requiera de una política pública para la defensa adecuada de los derechos de las audiencias de adultos mayores.



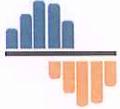
## **6. Temas generales de audiencias**

**6.1** Este Consejo Consultivo reconoce las acciones que ha realizado el IFT a favor de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, por lo que se proponen diversas acciones retomando la experiencia positiva del IFT de usuarios para trasladarla para audiencias, con los ajustes que amerite. Por tanto este Consejo recomienda que el IFT:

- (a) Elabore, publique y difunda una Carta de Derechos Mínimos de las Audiencias.
- (b) Elabore y mantenga un portal de audiencias (1) cuyo acceso sea fácil y lógico [al día de hoy no lo es], (2) que enuncie y describa cada uno de los derechos de las audiencias en lenguaje sencillo y de fácil comprensión, y (3) que se puedan recibir en el portal, quejas y recomendaciones de las audiencias.
- (c) Establezca un mecanismo para recepción de quejas y recomendaciones de las audiencias –tanto vía el portal de audiencias como vía telefónica- con la finalidad de que el IFT las canalice hacia el defensor de las audiencias que corresponda, así como para que le dé seguimiento a las quejas. Esto se asemeja a lo que realiza el IFT en materia de usuarios de telecomunicaciones cuando recibe quejas de éstos y los envía a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco), para después darle un seguimiento o acompañamiento a dichas quejas ([www.soyusuario.ift.org.mx](http://www.soyusuario.ift.org.mx)).
- (d) Fomente entre los concesionarios la responsabilidad social frente a las audiencias para realizar campañas de cultura cívica en todos los espacios de interacción ciudadana. Este tipo de campañas pueden tener diferentes temáticas y como ejemplo se pueden citar campañas tales como la del “Dr. Vial”, la de “¡Ciérrale!” [cuidado del agua], “Cuéntale a quien más confianza le tengas” [prevención y reducción de riesgos de abuso infantil]
- (e) Realice campañas de alfabetización mediática y de difusión de los derechos de las audiencias en los medios de comunicación masiva.
- (f) Elabore estadísticas equivalentes a aquellas que realiza el IFT en telecomunicaciones en cuanto a las personas y empresas que forman parte de los distintos grupos de interés económico, con la finalidad de que las audiencias puedan conocer de manera transparente los grupos a los cuales pertenecen cada estación de radiodifusión.

**6.2** Este Consejo Consultivo recomienda también al IFT lo siguiente:

- (a) Empezar un cambio en la visión de la televisión abierta como un medio de comunicación unilateral, aprovechando las ventajas que ofrece la televisión digital en cuanto a su interactividad.
- (b) Supervisar el contenido de las transmisiones en los canales multiprogramados, con la finalidad de que se haga un uso eficiente de las frecuencias de radiodifusión en beneficio de las audiencias. A manera de ejemplo, este Consejo Consultivo considera que un canal de multiprogramación de televisión abierta no debe emplearse como un canal que a través de la programación de oferta de productos o similar, el canal multiprogramado se convierta en uno de televenta.



- (c) Que en respeto de las audiencias no sólo de radiodifusión sino también de televisión, y también mantener una calidad de audio uniforme en los contenidos radiodifundidos, lo cual garantiza el uso eficiente del espectro concesionado, se recomienda que se mantenga el mismo nivel de audio y video durante la programación y los espacios publicitarios. Para lo cual se recomienda adoptar la recomendación ITU-R BS.1770-2.
- (d) Que realice la supervisión de los canales de televisión abierta que son retransmitidos por medio de los concesionarios de televisión restringida, con la finalidad de verificar si éstos están cumpliendo con el mandato constitucional de que se retransmitan con la misma calidad de audio y de video. En caso de que no se esté cumpliendo que se sancione al concesionario y se informe a la sociedad sobre dichas acciones del concesionario y las consecuencias impuestas por el IFT.

**Dr. Ernesto M. Flores-Roux**

**Presidente**

**Lic. Juan José Crispín Borbolla**

**Secretario del Consejo**

La presente Recomendación fue aprobada por el II Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros: Clara Luz Álvarez González de Castilla, Patricia Arriaga Jordán, Carlos Arturo Bello Hernández, Enriqueta Cabrera Cuarón, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Erick Huerta Velázquez, Erik Huesca Morales, Salma Leticia Jalife Villalón, Irene Levy Mustri, Elisa V. Mariscal Medina, Luis Miguel Martínez Cervantes, Carlos Alejandro Merchán Escalante y Rodrigo Morales Elcoro, en términos del artículo 17 último párrafo, de las Reglas de Operación del Consejo Consultivo, mediante Acuerdo CC/IFT/Votación Electrónica/2 de fecha 28 de noviembre de 2016.

El Grupo de Trabajo Audiencias que desarrolló el proyecto de Recomendación, está integrado por Clara Luz Álvarez González de Castilla, Patricia Arriaga Jordán y Enriqueta Cabrera Cuarón.