

Los derechos de las audiencias durante el gobierno de la Cuarta Transformación: una agenda pendiente

The rights of media audiences during the Fourth Transformation administration: a pending agenda

Daniela Edith Castillo Rodríguez

Los derechos de las audiencias son un derecho de cuarta generación que es sustentado por la libertad de expresión y el derecho a la información; resultan de la relación entre la población y los medios de comunicación. Su reconocimiento por parte del Estado mexicano en 2013 fue un avance significativo, pero la fuerte presencia de los intereses económicos de los concesionarios de radio y televisión no ha permitido la aplicación efectiva de estos derechos comunicacionales. Lo anterior se materializó en la reforma en radiodifusión de 2017 que atentó contra los derechos de las audiencias. Finalmente, el gobierno actual no ha mostrado intenciones de posicionarse a favor de la protección de estos derechos.

Palabras clave: derechos de las audiencias, Ley Televisa II, reforma en telecomunicaciones y radiodifusión.

Media audiences are a fourth generation right, supported by freedom of expression and the right of information. The audience's rights result from the relationship between the population and the media. Its recognition by the Mexican State in 2013 was a significant advance. However, the strong presence of the economic interests of the radio and television concessionaires have not allowed the effective application of these rights. This has a reality in 2017 broadcasting reform that violated the rights of audiences. Finally, the current government has shown no intention of positioning itself in favor of protecting these rights.

Key words: audiences rights, Televisa law, broadcasting reform.

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2022

Fecha de dictamen: 30 de marzo de 2022

Fecha de aprobación: 19 de abril de 2022

INTRODUCCIÓN¹

En México y en el mundo suele asociarse el término “audiencia” con un valor numérico sobre la cantidad de personas que escuchan radio o miran televisión, haciendo referencia al *rating* de audiencia. Esta idea nació de la mano de los medios de comunicación y del interés de sus principales inversores: ¿conocer qué miran las personas?, ¿qué prefieren escuchar?, ¿cuál es el contenido más atractivo para las personas que consumen medios?

La idea se sustentaba en identificar a la audiencia como consumidor de un servicio y no como sujeto de derechos. En ese sentido vale la pena recordar la declaración del Tigre Azcárraga en la presentación de la telenovela *Los ricos también lloran* en 1993, cuando mencionó que “México es un país de clase modesta muy jodida, que no va a salir de jodida. Para la televisión es una obligación llevar diversión a esa gente y sacarla de su realidad y de su futuro difícil” (Villamil, 2013).

Esta declaración ponía de manifiesto que la concepción que tenían los dueños de los medios de comunicación en México sobre sus audiencias partía de una sociedad de consumo, donde el trabajo de las televisoras era el de generar contenidos rentables para la masa de la sociedad, donde las audiencias eran pasivas, confiadas y conformistas.

Así, este modelo de televisión resultó bastante exitoso desde la década de 1970 hasta inicios de la de 1990, donde las producciones de Televisa se exportaban a más de 100 países y donde la televisora podía mantener contratos de exclusividad de su “talento artístico”.

Sin embargo, la verdadera competencia apareció con el uso masivo de internet. La red permitió –entre otras cosas– acceder a nuevos contenidos de entretenimiento. Los nuevos formatos permitieron contenidos más orgánicos, menos estereotipados y más cercanos a la vida real de las audiencias. De modo que aquella crisis financiera por la que pasó Televisa hace algunos años responde directamente a una crisis de contenidos: las audiencias migraron.

Esto generó un cambio en la percepción que se tenía de las audiencias. Éstas pasaron de ser vistas como pasivas a ser activas, críticas y convergentes. No sólo se debía innovar en contenidos, sino que ahora, las audiencias manifestaban y replicaban ante contenidos “basura” o se posicionaban a favor de programas novedosos, reales y críticos. Así, las audiencias pasaron de ser un dato numérico a ser sujetos activos.

De este modo, el presente artículo tiene el objetivo de analizar la trayectoria por la que las audiencias son reconocidas como sujetos de derechos. Para ello, el diseño de

¹ El presente artículo se desprende de una parte de la investigación doctoral titulada “La influencia de poderes fácticos en la elaboración de leyes: la “Ley Televisa II” contra los derechos de las audiencias”.

este escrito comprende cuatro apartados sintéticos, pero necesarios para entender los derechos de las audiencias. En el primero se busca plantear el origen y la necesidad de su reconocimiento; en el segundo se abordan las razones por las que los derechos de las audiencias fueron reconocidos por el Estado mexicano en 2013. Así, en el tercer apartado se analizan los pormenores de la denominada Ley Televisa II que fungió como una reforma en contra de estos derechos, para finalmente abordar el tema desde el gobierno de la Cuarta Transformación (4T).

APUNTES NECESARIOS

En las democracias actuales existe la idea sobre la consagración de dos derechos humanos fundamentales: el derecho a la información y la libertad de expresión. Sin embargo, si pensamos en la manipulación de la información por parte de los medios de comunicación, el poderío económico que concentran los concesionarios o la constante inseguridad a la que se enfrentan los periodistas en todo el mundo, no es difícil poner en tela de juicio el cumplimiento cabal de estos derechos.

En los regímenes democráticos la ciudadanía que desee involucrarse en los asuntos públicos necesita de un flujo efectivo y veraz de información para tomar decisiones por sí misma. Sin embargo, al estar la información intervenida por los intereses económicos y mediáticos, el Estado como garante del bien común y de la soberanía asume —en principio— la responsabilidad de la administración del espectro radioeléctrico para desarrollar y promover derechos comunicacionales.

La realidad, al menos en el caso de la región latinoamericana y en México, es que los grandes centros de noticias transmitidos por la radio y la televisión tienden a informar a la ciudadanía bajo el criterio de conseguir la mayor audiencia posible en aras de mayores ingresos económicos. En este sentido, vale la pena recordar la referencia del expresidente ecuatoriano Rafael Correa cuando afirma que una buena prensa es vital para la democracia, y en contraparte una mala prensa atenta contra ella. De esta manera, resulta contundente cuando sentencia que: “los medios de comunicación nos han robado la democracia” (Noticieros Televisa, 2019).

En una entrevista para Televisa de 2019, el exmandatario explicó que estos factores reales de poder se apropian de la libertad de expresión para difamar y engañar, pues lo que perciben las audiencias no es el hecho real sino lo que se menciona en los titulares, de ahí que se refiera a los gobiernos de la región como *Democracias mediatizadas*.

Entonces, no es de ninguna manera casual que la percepción que se tiene de los dueños o concesionarios de los medios de comunicación es que ellos forman parte del “grupo empresarial más influyente en la opinión pública y por lo tanto en las relaciones

políticas, económicas y sociales de sus países” (Jiménez, 2016). Es decir, no se debe esperar que los medios de comunicación o quienes los dirigen transformen su voluntad mercantil a una democrática pero sí se deben buscar mecanismos que propicien balance y contrapeso al cuarto poder.

Al respecto, Ignacio Ramonet (2004) propone crear un “quinto poder”, una especie de fiscalización ciudadana que denuncie y ponga en evidencia el poder de los medios de comunicación, de quienes los controlan y de los abusos a los que recurren en contra de las audiencias. En palabras del catedrático:

La libertad de los medios de comunicación es sólo la extensión de la libertad colectiva de la libertad de expresión, fundamento de la democracia. Como tal, no puede ser confiscada por un grupo de poderosos. Implica, por añadidura, una responsabilidad social y, en consecuencia, su ejercicio debe estar, en última instancia, bajo el control responsable de la sociedad.

En esta lógica tienen lugar los derechos de las audiencias como un conjunto de prerrogativas que permiten a la ciudadanía ser corresponsables del contenido que los medios de comunicación ofrecen a partir de los principios de pluralidad, diversidad y veracidad. De modo que cuando se habla de *derechos de audiencias* se refieren a los derechos comunicacionales, aquellos que se ponen de relieve cuando un ciudadano se relaciona con los medios de comunicación. Dicho con otras palabras, así como un ciudadano es sujeto de derechos civiles, políticos y sociales, cuando se *asume e internaliza ser* audiencia, se debe contar con derechos específicos para la relación que se establece con los medios de comunicación.

Los medios de comunicación tienden a encontrar vicios de mercado y de poder en su desarrollo pero, al ser la transmisión de información su materia prima, éstos deben ser considerados como servicio público de interés general; además, quienes operan estos medios lo hacen a partir de la manipulación de un bien de la nación: el espectro radioeléctrico. De ahí la importancia de un eficiente marco jurídico y normativo que salvaguarde derechos comunicacionales y la libertad de empresa de los concesionarios.

Precisamente, en la búsqueda por el reconocimiento de derechos universales, la conquista de éstos deriva en su clasificación de acuerdo con la evolución conjunta con el ser humano. Así, es posible encontrar los relacionados con derechos civiles y políticos como de primera generación; de donde provienen precisamente la libertad de expresión y el derecho a la información. Y como ejemplos de los de cuarta generación están aquellos que son resultado de las nuevas reivindicaciones ciudadanas como los derechos de las audiencias.

En este contexto es que diversos países buscan reivindicar estos derechos generalmente bajo la figura de “defensor” en países hispanohablantes, *le médiateur* en Francia o el *ouvidor* en Brasil. De hecho, esta especie de *ombudsperson* ha existido durante todo el siglo XX enfocado a la prensa y donde ejercía su papel como defensor del lector; en América Latina esta figura apareció primero en Brasil en 1989 en uno de sus periódicos más populares, el *Folha* de São Paulo, y después en Colombia en 1998 mediante el periódico *El Tiempo* y *El Colombiano*; este país destacó por llevar al defensor de la prensa escrita a la televisión (Martínez, 2021).

En el siglo XXI, Brasil decretó la figura de “ouviduria” a partir de la cadena de medios públicos Empresa Brasil de Comunicação (EBC) en 2008 y Argentina en 2009 modificó la ley de servicios audiovisuales para crear la Defensoría del público que se concretó en 2012.

En México, entre 2007 y 2008 se presentaron los primeros defensores de audiencia en algunos medios públicos como Canal 11 y Canal 22, al año siguiente, en 2009, el Instituto Mexicano de la Radio (Imer) dio a conocer la “figura del mediador” y para 2011 se presentó el primer *ombudsman* de noticias de medios comerciales en la cadena MVS. Vale la pena tener presente lo anterior, pues éstos fueron espacios de radiodifusión que incorporaron la figura de “defensor de audiencias” sin que aún fueran reconocidos en el marco legal del país, con la finalidad de promover derechos comunicacionales.

Sin embargo, las experiencias internacionales han demostrado que pese a las mejoras regulatorias y el reconocimiento de derechos específicos, los intereses del mercado continúan influyendo en la libertad de expresión, en el derecho a la información, en la privacidad, el derecho de réplica y la pluralidad informativa. Por ello, parece preciso apuntar lo señalado por la actual presidenta de la Organización Interamericana de Defensoras y Defensores de las Audiencias (OID), Cynthia Ottaviano (2016):

Ante un modelo empresarialista con fuerte intervención del sector industrial privado, el rol que deben desempeñar los Estados es el de salvaguardar el derecho humano a la comunicación y no permitir la mercantilización, generando espacios como las Defensorías del Público de las audiencias para que corrijan las asimetrías que hoy existen [...] Las Defensorías del Público de las audiencias y las ouvidurias tienen un rol fundamental en este momento de regresión en materia de derechos humanos y del derecho humano a la comunicación.

LAS AUDIENCIAS RECONOCIDAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

Pareciera irreal que tras 100 años del funcionamiento de la radio en México y casi 75 de la televisión, las audiencias fueran reconocidas hasta hace apenas nueve años. Al

respecto, se debe mencionar que “audiencia” es definida como aquellas personas que perciben contenido de audio o audiovisuales a partir del servicio de radiodifusión y del de televisión y/o audio restringido (IFT, 2016).

De este modo, los derechos de las audiencias fueron reconocidos por el Estado mexicano mediante la reforma a la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 con rango constitucional y en la reforma 2014 en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR), donde se detallan los lineamientos particulares que, *grosso modo*, pueden sintetizarse en:

- La LFTyR establece que el derecho de audiencias constituye el derecho de recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, cultural y lingüístico de la Nación.
- Este concepto incluye también derechos exclusivos de las audiencias de contenidos televisivos y de contenidos radiofónicos; así como derecho de las audiencias en condición de discapacidad que garantizan el acceso a los contenidos en igualdad de condiciones.
- Implica una diferenciación clara de la información noticiosa de la opinión; de igual modo que se distinga entre publicidad y contenido de un programa.
- Respeto a los horarios de los programas y que se avise oportunamente de los cambios de los mismos, así como la inclusión de avisos parentales.
- Incluye el derecho de réplica.
- Que tanto el contenido de los programas como el de los espacios publicitarios tengan la misma calidad y niveles de audio y de video.
- Que se respeten los derechos humanos, los derechos de la niñez, la igualdad de género y recibir contenidos libres de discriminación.
- Que los concesionarios de radio y televisión tengan códigos de ética en los que se establezca la protección de los derechos de las audiencias conforme a los lineamientos expedidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
- Implica también el nombramiento de un defensor de audiencias inscrito por el IFT, quien fungiría como enlace entre la audiencia y el concesionario para el caso de conflictos.

Así, la reforma a la Carta Magna reconoció los derechos de las audiencias y al órgano regulador cuya finalidad era garantizar los derechos ganados. Sin embargo, en la reforma de 2014 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión intervinieron grupos de expertos, representantes de los concesionarios y legisladores con trayectoria política pero también aquellos que contaban con vínculos empresariales del sector.

De ahí que la discusión llegase a altos niveles de polaridad y llevara al Senado de la República a aprobar la legislación secundaria la madrugada del 5 de julio de 2014 con sólo 62.5% de conformidad, principalmente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Nueva Alianza (Panal) y con la inconformidad del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT), siendo los grandes ausentes los senadores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Senado, 2014).

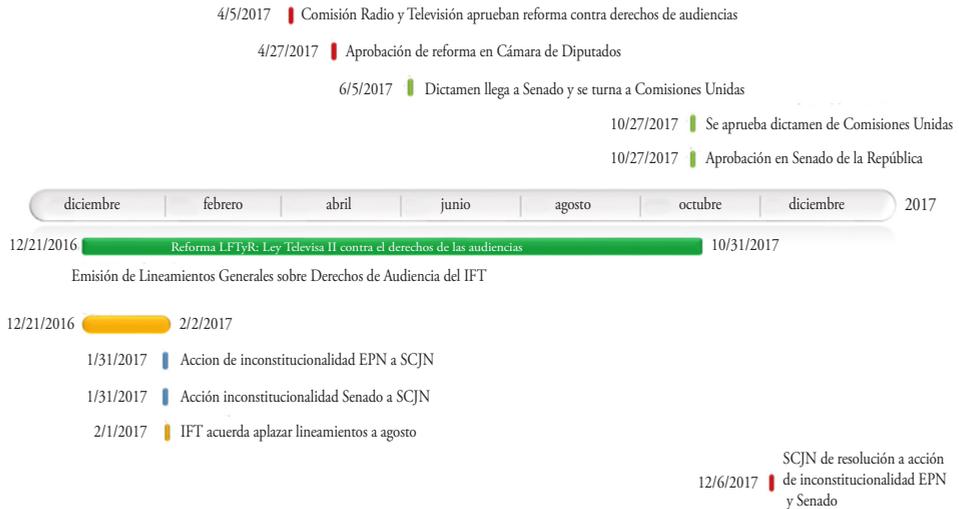
Posteriormente, el 14 de julio de 2014 el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Por lo anterior, en el rubro sobre derechos de las audiencias y el papel del IFT, es posible observar que si bien el Estado mexicano reconoció a las audiencias y sus derechos bajo una clara reglamentación, también es cierto que esta última es la que otorga facultades al órgano regulador pero sin ser vinculante; es decir, el Estado reconoció y facultó un instituto autónomo para que tuviera capacidad de emitir lineamientos y recomendaciones pero sin capacidad de sanción, misma que quedaba en manos de la Secretaría de Gobernación.

LA LEY TELEVISIVA II EN CONTRA DE LOS DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Después de haber sido reconocidos los derechos de las audiencias en la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y de dotar de atribuciones al IFT en 2014, el siguiente paso para hacer efectivos dichos derechos fue la emisión de los *Lineamientos Generales sobre Defensoría de las Audiencias* del IFT, mismos que fueron publicados en el DOF el 21 de diciembre de 2016 y que declaró su entrada en vigor a partir de febrero de 2017.

Ya emitidos los Lineamientos en el DOF, la primera instancia para intentar ser revocados fue la acción de inconstitucionalidad por parte del poder Ejecutivo (35/2017) y por una minoría del Senado de la República (34/2017). Ambos recursos fueron ingresados el 31 de enero de 2017 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En ambos casos, la Segunda Sala de la SCJN emitió su resolución hasta el 6 de diciembre de 2017 donde concluyó que debido a la reforma a la LFTyR 2017 aprobada en octubre de ese año, los preceptos legales sometidos debían considerarse abrogados pues su efecto había cesado tras la aprobación de la reforma.

IMAGEN 1
*Línea de tiempo de la Reforma a la LFTyR
 en materia de derechos de las audiencias*



Tras las acciones de inconstitucionalidad presentadas por el Senado y por el Ejecutivo el 31 de enero de 2017, el IFT aprobó –con votación dividida de 4-3– el aplazamiento de la entrada en vigor de los *Lineamientos Generales sobre Derechos de las Audiencias* hasta 16 de agosto del mismo año, dando espacio a que la SCJN diera su resolución ante las figuras jurídicas presentadas. En tanto, diputados con vínculos empresariales aprovecharon este plazo para modificar la LFTyR en los artículos correspondientes a los derechos de las audiencias.

Así, el 5 de abril de 2017 se expusieron en la Comisión de Radio y Televisión de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley. La primera, encabezada por el diputado Clemente Castañeda Hoefflich, de Movimiento Ciudadano (MC), y la segunda a cargo del diputado panista Federico Döring Casar, ambas propuestas de reforma a la LFTyR con el objetivo de: “adecuar el régimen jurídico de los derechos de las audiencias para hacerlo armónico a las libertades constitucionales de Libre Expresión y difusión de las ideas” (Cámara de Diputados, LXIII Legislatura).

Así, para el 27 de abril de 2017 la reforma en contra de los derechos de las audiencias fue aprobada en la Cámara de Diputados por 68.57%, principalmente por las fuerzas

políticas del PRI, PVEM, Partido Acción Nacional (PAN) y Panal (Castillo, 2021). En el Senado de la República también se aprobó la iniciativa de ley con 81.81% a favor. Sin embargo, en la Cámara alta se suscitó un evento interesante: de acuerdo con el artículo 186 del Reglamento del Senado, las iniciativas deben presentarse al menos 24 horas antes de ser llevadas al Pleno. Hecho que fue atropellado pues los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PVEM optaron por votar la iniciativa sin previa revisión. Los senadores del PRD y PT solicitaron una moción suspensiva, pero fue rechazada, por lo que, para demostrar su rechazo, decidieron abandonar el recinto legislativo.

Lo anterior permite observar que la reforma a la LFTyR 2017 fue aprobada sin una argumentación eficiente de su contenido, con una oposición que demostró su indignación de manera pasiva al decidir ser indiferentes y ausentes; con ello, únicamente dotaron de una carga simbólica dicha decisión puesto que su ausencia no representaba la pérdida de quórum de la sesión, y si bien no había contrapeso en términos cuantitativos, perdieron la oportunidad de posicionarse y plasmar una argumentación sólida a favor de las audiencias.

Así, el entramado legislativo para modificar el régimen jurídico en materia de defensa de las audiencias puede sintetizarse en tres puntos rectores: la distinción entre publicidad e información, la figura sobre defensoría de las audiencias y los lineamientos generales sobre defensoría de las audiencias:

a) La distinción entre publicidad e información. Este tema incomodó a los concesionarios desde su aparición en la reforma electoral de 2007, donde se determinó que sería la autoridad electoral la única en comprar, asignar y distribuir tiempo aire en radio y televisión para contenidos políticos a los concesionarios; una medida que afectó la relación comercial entre partidos y medios. Después, sucedió lo mismo cuando se afianzó el proyecto en las reformas 2013 y 2014 en materia de medios, donde se determinó una regulación más detallada para controlar este tipo de acuerdos comerciales. Esta protección de derechos de las audiencias en periodos electorales significaba que los partidos ya no podrían colocar publicidad encubierta revestida de entrevistas o ejercicios periodísticos.

Aunque los concesionarios y los legisladores que llevaron a cabo la contrarreforma en medios caminaron en todo momento con la bandera de la libertad de expresión, lo que es muy claro al revisar las modificaciones realizadas, es que fue el interés económico el que estuvo detrás. No por nada la fracción III del artículo 256 de la LFTyR fue simplemente derogado.² De ahí que es preciso señalar el comentario de la Asociación

² Diferenciar con claridad la información noticiosa de la publicidad de quien la presenta.

Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) al respecto: “la supuesta libertad de expresión de los concesionarios no es superior al derecho de las personas de recibir información veraz y objetiva, que no se garantizan con la autorregulación” (*Animal Político*, 2017).

Y aunque los cambios sí obligan a los concesionarios a “abstenerse” de transmitir publicidad como información periodística, lo cierto es que los mecanismos para evitar que se vuelvan a cometer quedan en manos de los propios medios, siendo juez y parte al emitir y adecuarse según sus propios Códigos de Ética.

b) La defensoría de las audiencias. Recién aprobada la reforma 2014, los concesionarios atendieron la solicitud de un defensor de audiencias: una figura asignada por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) que conglomeraba a más de 400 concesionarios, pero esta figura era sólo para cubrir apariencias, pues en distintas ocasiones, diversas organizaciones intentaron llevar a cabo una solicitud donde el “defensor de audiencias” jamás apareció.

Es por ello que en la emisión de los Lineamientos Generales del IFT se precisaban las funciones, atribuciones, actuación, plazos y características que debían cumplir los defensores de audiencias; situación que también incomodó a los medios de comunicación, pues se establecía fuese un actor ajeno a los mismos, al que además debían dotar de prerrogativas y el cual debía actuar según los propios Lineamientos y el Código de Ética.

De ahí que uno de los intereses de la reforma consistió en eliminar y subsanar estas atribuciones que los concesionarios consideraron excesivas; para ello, el eje rector que articulaba dichas demandas se encontraba en los Códigos de Ética, de ahí el interés de mantenerlos bajo “un principio de autorregulación”. Es decir, el defensor de audiencias actuará bajo un Código de Ética propuesto por los concesionarios, un Código que no está sujeto necesariamente a las recomendaciones básicas señaladas por el Instituto Federal de Comunicaciones.

De hecho, en la actualidad es posible observar que, en las plataformas digitales de Televisa y TV Azteca, aunque están los apartados para derechos de las audiencias y códigos de ética, resulta muy engorroso encontrarlos. Llama la atención, en el caso de Televisa, que sí estipulan los códigos de ética, los derechos de las audiencias que viven en condición de discapacidad y una breve explicación sobre la atención del defensor de audiencias –que por cierto resulta ser el de la CIRT, de modo que todos los medios que forman parte de esta industria tienen al mismo defensor de audiencias– pero no establecen cuáles son los derechos de las audiencias; en cambio sí presentan el “convenio del usuario”.

c) Los *Lineamientos Generales sobre Defensa de las Audiencias* quedaron a cargo del IFT y son ejemplo de una falta de consolidación institucional, pues pese a ser un órgano autónomo, no logró posicionarse frente a los concesionarios como autoridad reguladora. Primero, al demorar la emisión de los Lineamientos en vísperas electorales cuando pudieron emitirlos pasada la aprobación de la reforma 2014. Al respecto, habrá que matizar que al ser un órgano regulador de nueva creación tuvo que enfrentar los trámites burocráticos propios de la administración pública, de ahí el retraso más importante.

Después con las decisiones de diferir los Lineamientos ante la resolución de la SCJN, situación que sólo dio tiempo para mantener la relación comercial entre la clase política y los medios en periodo electoral y tiempo para que la contrarreforma se llevase a cabo mediante el poder Legislativo.

Así, cuando la Segunda Sala de la SCJN resolvió las acciones de inconstitucionalidad sobre los Lineamientos emitidos por el IFT, éstos eran ya obsoletos pues la nueva reforma en medios ya anulaba la capacidad de sanción y regulación del Instituto ante los medios de comunicación. En ese sentido es que la autoridad reguladora no pugnó por hacer valer su opinión en torno a la libertad de expresión, sino que quedó como una autoridad que se “extralimitó en sus funciones”.

LAS AUDIENCIAS EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Después de la experiencia de gobiernos priistas y panistas donde el tema de comunicación fue marginado en aras de la democratización y, por el contrario, fueron gestiones que beneficiaron a los consorcios televisivos, se planteaba una visión distinta de gobernar a partir de la izquierda partidista. De modo que con la llegada al poder Ejecutivo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido como primera fuerza política en el Congreso, la idea de retomar las demandas del gremio comunicacional parecía una realidad.

En este sentido, se esperaba que la democracia comunicacional comenzará a desarrollarse a partir de una política que promueva la alfabetización mediática, que permita a los ciudadanos articular sus propios intereses, que fomente el debate democrático y la diversidad de voces. Aquella que plantea que los instrumentos de información y comunicación sean accesibles para todos y todas.

Así, posterior a la reforma 2014, los beneficios de las televisoras se vieron afectados ya que debían respetar, entre otras cosas, la fracción III del artículo 256 de la ley: “Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta”; y la IV del mismo: “Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el

contenido de un programa”, dos elementos clave para no vulnerar los derechos de las audiencias pues antepone el derecho a la información plural, veraz y oportuna de las audiencias sobre los intereses económicos de las concesionarias.

Y es que hacer efectivas estas líneas implicaba ir contra las ganancias económicas de las televisoras, principalmente en temporada de elecciones. Basta recordar la reforma electoral 2007 donde quedó prohibida la compra-venta de tiempo comercial entre partidos políticos y televisoras, además de la prohibición a que cualquier persona física o moral pudiera contratar espacios en medios tradicionales para difundir mensajes de carácter político durante las campañas. Por lo anterior, la autoridad electoral se volvió agente de distribución de spots políticos durante las campañas.

La réplica por parte de los concesionarios se dio a partir de paquetes de promoción de una figura política de manera indirecta. Es decir, por medio de entrevistas personales, familiares, coberturas a su trayectoria, ediciones del corazón, todo ello con la finalidad de exponer publicidad (que por supuesto era pagada) en espacios informativos o periodísticos pero que no serían fiscalizados por la autoridad electoral. Esta táctica publicitaria fue utilizada en las elecciones de 2009 y 2012.

Entonces, con la regulación de 2014 que prohibía la publicidad disfrazada de información periodística o de opinión personal, ya no habría margen de maniobra para contratos comerciales entre partidos/candidatos y televisoras. De ahí que inmediatamente los concesionarios presionaran para la modificación de la ley. Primero hicieron uso de acciones de inconstitucionalidad a partir del Ejecutivo, Peña Nieto, y del Senado de la República en 2017 (mismas que fueron atendidas con mucho retraso) y después con la iniciativa de reformar la LFTyR en abril del mismo año. Esta fue aprobada seis meses después previo al proceso electoral de 2017.

Por lo anterior, es posible afirmar que la modificación a la LFTyR que anulaba los derechos de las audiencias se debió a intereses económicos del duopolio televisivo, de ahí que a este proceso legislativo se le conociera como la nueva reforma de medios o la Ley Televisa II.

EL AMPARO DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE DEFENSORÍA DE AUDIENCIAS

En diciembre de 2017, la Asociación Mexicana de Defensoría de Audiencias (AMDA) puso manos a la obra para intentar reestablecer los derechos de las audiencias y por medio de un amparo ante la SCJN, lo logró. La estrategia jurídica que encabezó la

AMDA³ fue sumamente estudiada, pues enfrentar legalmente al duopolio televisivo mediante uno de los poderes de la unión no permitía margen de error.

Así, la AMDA interpuso un juicio de amparo apelando inconstitucionalidad en los párrafos 2 y 3 del artículo 256 de la LFTyR. Del párrafo 2, que establecía el principio de autorregulación, se argumentó que iba en contra del apartado B del artículo 6 constitucional en su fracción IV que menciona “la ley establecerá los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”. De modo que son el legislador o el órgano constitucional autónomo como representantes del Estado quienes puedan emitir las normas competentes a los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección. De ahí que el concesionario no deba establecer por sí mismo los mecanismos de protección, pues ello está reservado para el Estado.

En el caso del párrafo 3, que alude a que los códigos de ética sean emitidos libremente por los concesionarios, se impugnó, debido a que éstos son el principal instrumento que utilizan los defensores de audiencias para la protección de los derechos de éstas. En ese sentido, los códigos no pueden ser elaborados sin parámetros de control porque están subordinados a las reglas y derechos estipulados en los artículos 6 y 7 constitucionales.

Además, sobre el párrafo segundo se replicó que al suprimirse que los códigos de ética se ajustaran a los Lineamientos Generales sobre Defensoría de las Audiencias (LGDA), los cuales contenían el piso mínimo de derechos que todo concesionario debía garantizar a las audiencias, también desaparecían los instrumentos mínimos con los que los defensores pudieran actuar.

Dicho en otras palabras, la AMDA interpuso el amparo no porque los afectados fueran las audiencias sino porque la LFTyR de 2017 atentaba contra los derechos de los defensores de las audiencias. Es decir, para blindar que el amparo se resolviera a su favor y evitar largas argumentaciones que pudieran poner en juego el juicio, la AMDA encontró bajo la figura de “defensoría de las audiencias” el interés legítimo y jurídico que vinculaba una afectación personal por parte de la denominada Ley Televisa II.⁴

De esta manera, la reforma de 2017 afectaba a los defensores de las audiencias ante la inexistencia de un piso mínimo de sus condiciones laborales y de las garantías que

³ La estrategia y amparo a los que recurrió la AMDA fueron encabezados por Adriana Solórzano (entonces presidenta de la AMDA) y por César Olmedo (abogado de la misma).

⁴ Cabe aclarar que la figura de “amparo” tiene que ver con aquello que te afecta personalmente. De ahí que resultó viable interponer este juicio mediante las afectaciones personales que atentaban contra figuras legalmente acreditadas como los defensores de las audiencias y no sobre las audiencias en general, porque su representación no se puede demostrar legalmente.

podieran ofrecer a las audiencias. Entonces, para evitar garantías y funciones dispares en la labor de los defensores son necesarios los LGDA. A esto, la SCJN lo llamó “el derecho a defender derechos”. En conclusión, el amparo fue diseñado sobre el ejercicio y las garantías procesales de los defensores, pero con la intención de que necesariamente desembocara en el fortalecimiento a los derechos de las audiencias.

A pesar de que el tema de cómo quedará estipulada la ley en materia de derechos de las audiencias aún falta por concluir, a la fecha, la AMDA está por recibir la entrega oficial de la sentencia por parte de la SCJN y, con ello, la notificación al poder Legislativo.

Con dicha sentencia, el poder Legislativo está obligado a eliminar los dos primeros párrafos del artículo 256 de la LFTyR y dejar vigentes los estipulados en 2014. Ello obliga al IFT a emitir LGDA pero no podrán ser los emitidos en 2016 porque habría una serie de contradicciones que poco favorecen a los interesados, situación por la cual el IFT tendrá que actualizarlos y someterlos a consulta antes de su nueva emisión.

Lo realmente relevante sobre el tema de derechos de las audiencias es que éstos serán resarcidos y lograrán garantizarse no por interés de algún grupo parlamentario, ni por el órgano autónomo, ni por autoridades de la administración actual, sino por parte de la sociedad civil organizada. Empero, mientras el Congreso de la Unión decida hacer oficial la validación del artículo 256 de acuerdo con lo aprobado en 2014, la también denominada Ley Televisa II sigue vigente.

En ese sentido, cabe destacar que durante los dos primeros años de gobierno de la actual administración no hubo indicios de que el presidente López Obrador o personajes de la 4T tuvieran interés en este tema. Cabe resaltar que, sin la eficiencia de los derechos de las audiencias, cualquier tipo de mecanismo en pro de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información quedan a medias, y el discurso obradorista de barrer las escaleras de arriba hacia abajo será eso, sólo un discurso y no una realidad.

CONCLUSIONES

La denominada Ley Televisa II en contra de los derechos de las audiencias resulta de la materialización de la ingeniería con la que cuentan los poderes fácticos mediáticos que en México resultan ser los medios de comunicación y sus dueños. La contrarreforma de 2017 da cuenta de cómo el duopolio televisivo, al ver frenados sus ingresos por publicidad –primero electoral y después por la garantía de derechos comunicacionales– llevó a cabo una contrarreforma de la ley estipulada en 2014.

Esta lección expone en primer lugar que los poderes fácticos mediáticos utilizan a los representantes de los Poderes de la Unión para trabajar convenientemente a favor de sus intereses y no de los de la ciudadanía. Es decir, en el caso del Ejecutivo y del Legislativo (revestidos de legitimidad por ser elegidos a partir del voto popular), han demostrado velar por los intereses particulares de un poder económico y mediático; lo que deja ver que los intereses privados y el mercado en sí mismo determinan el sentido actual del Estado mexicano y de su democracia.

También, el caso expuesto da cuenta de cómo los detentores de los medios de comunicación moldean y promueven la información que se presenta a las audiencias según su conveniencia. Durante todo el proceso de reforma llamó la atención que la voz de la industria de la radio y la televisión siempre aboga por el respeto a la Constitución y por la garantía de la libertad de expresión. Sin embargo, comparar las reformas 2014 y 2017 demuestran que el verdadero objetivo por salvaguardar no era el del derecho sino de los intereses económicos particulares; y que los mensajes difundidos de manera masiva para informar sobre el tema a la sociedad fueron aquellos *ad hoc* a los intereses del duopolio, pero siempre bajo un discurso de lucha a favor de los derechos ciudadanos.

Otro elemento a destacar tiene que ver con los objetivos de Televisa de concretar la reforma para subsanar la crisis financiera en la que se encontraba. O sea, la Ley Televisa II significó para la empresa (en un escenario de crisis financiera): la posibilidad de mantener acuerdos comerciales con las candidaturas y partidos políticos en periodo electoral a partir de publicidad encubierta, y para los actores políticos mayor exposición mediática personalizada sin ser fiscalizada por las autoridades electorales.

Además, cabe destacar la falta de solidez del órgano regulador que en teoría debía mantenerse alejado de la lucha política y económica para garantizar —en este caso— derechos comunicacionales y contar con una estructura robusta que salvaguardara jurídicamente al “Quinto poder”, ese que de acuerdo con Ignacio Ramonet sería el contrapeso al poderío de los medios de comunicación.

En el caso de la 4T, queda claro que no ha mostrado un compromiso con la ciudadanía para garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información o los derechos de las audiencias; sin embargo, sí se han presentado intenciones por parte de López Obrador al considerar las necesidades de los concesionarios.

Para ahondar en esta idea, basta referir que el gobierno actual no se ha posicionado ante las implicaciones de la Ley Televisa II y no se manifiesta en el tema de defensoría de las audiencias; es decir, es posible observar una inmovilidad por parte del gobierno hacia la garantía de derechos comunicacionales. Ha ocurrido lo contrario ante los requerimientos de la industria de la radio y la televisión o al menos así quedó demostrado en el decreto presidencial donde el presidente anunció la devolución de los

tiempos fiscales a los concesionarios; y, aunque el tema fue impugnado y aún no tiene un resolutivo, lo que trasciende es el posicionamiento del gobierno y del Ejecutivo ante ambos temas.

Por el contrario, cabe resaltar el papel desempeñado por la sociedad civil organizada y es que ante las constantes presiones del duopolio televisivo y el poco interés mostrado por las diferentes instituciones del Estado ante la garantía y promoción de derechos comunicacionales, quien ha salido a enfrentar el problema ha sido la Asociación Mexicana de Defensoría de Audiencias.

Lo anterior quiere decir que al menos durante estos dos años y medio del gobierno lópezobradorista el verdadero contrapeso al poderío de los consorcios mediáticos es representado por organizaciones de expertos, académicos, periodistas y activistas. El gobierno de la Cuarta Transformación ha demostrado no tener mayor intención de garantizar los derechos de las audiencias, como sí lo ha hecho la AMDA que se moviliza y ha interpuesto recursos ante las autoridades correspondientes para resarcir los daños causados por la Ley Televisa II. El amparo ganado por esta organización resulta vital para continuar trabajando no sólo por los derechos de las audiencias, por códigos de ética, por defensores del público, por lineamientos que garanticen derechos comunicacionales, sino por derechos que busquen una cancha más pareja ante la relación ciudadanía-medios de comunicación.

REFERENCIAS

- Animal Político* (2017). “El Senado sepulta derechos de las audiencias con reforma a la Ley de Telecomunicaciones”, *Animal Político*, México, 27 de octubre <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/senado-ley-telecom-defensor-audiencias/>>.
- Cámara de Diputados (2017). Gaceta Parlamentaria, año XX, núm. 4768-VI, LXIII Legislatura <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170427-VI.pdf>>.
- (2017). Votaciones, 27 de abril de 2017 <<http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>>.
- Castillo, Daniela (2021). “La influencia de poderes fácticos en la elaboración de leyes federales: la Ley Televisa II en contra de los derechos de las audiencias”. Tesis Doctoral. México: UAM Xochimilco <<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/27177>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf>.
- Di Giovine, A. (2004). “Libertad de información ¿o libertad del poder?”, en M. Bovero, ¿Cuál libertad? España: Océano.
- IFT (2016). “Lineamientos generales sobre defensa de las audiencias” <https://defensoria.televisioeducativa.gob.mx/docs/normatividad/lineamientos_derechos_audiencias.pdf>.

- Jiménez, Marco (2016). “Pragmatismo ético y audiencias televisivas”, en R. Del Prado, *Ética y los derechos de las audiencias*. México: Limusa.
- Martínez, Laura (2021). “Breve historia de los derechos de las audiencias”, en *Introducción a los derechos de las audiencias y a sus defensorías en México*. México: CNDH/AMDA/AMARC/Radio Educación.
- Noticieros Televisa (2019). “Rafael Correa, ex presidente de Ecuador, sobre el socialismo del siglo XXI”, *Es la hora de opinar*, Youtube <<https://www.youtube.com/watch?v=pfZSmJ4YJA&t=1534s>>.
- (2019). <<https://www.youtube.com/watch?v=pfZSmJ4YJA&t=1534s>>.
- Ottaviano, C. (2016). “Sociedad del conocimiento y comunicación: reflexiones críticas hacia América Latina”, *XIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de la Comunicación (ALAIIC)* <<https://defensadelpublico.gov.ar/hay-que-seguir-trabajando-en-el-empoderamiento-de-las-audiencias-para-que-construyan-una-nueva-ciudadania-comunicacional/>>.
- Ramonet, I. (2004). “Información, comunicación y globalización: el quinto poder”, *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 88, diciembre, Ecuador.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2014). “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de julio <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014>.
- (2016). “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de diciembre <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466365&fecha=21/12/2016>.
- (2021). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de abril <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616165&fecha=16/04/2021>.
- (2013). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 112 de junio <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013>.
- (2014). “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de julio <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014>.
- Senado de la República (2014) “Diario de debates”, Senado de la República del 5 de julio de 2014 <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&cid=45202>>, fecha de consulta: 31 de marzo de 2018.
- (2014). “Diario de debates” del 5 de julio de 2014 <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&cid=45202>>.

- (2017). “Diarios de debates” <https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2949>.
- (2017). Versión estenográfica del 27 de octubre de 2017 <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones.html>>.
- (2017). Votaciones <<https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>>.
- (2021). Reglamento del Senado de la República <<https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Controversia Constitucional 34/2017 <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-02-02/MP_ContConst-34-2017.pdf>.
- (2017). Controversia Constitucional 35/2017 <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-02-02/MP_ContConst-35-2017.pdf>.
- Televisa (2019). “Reportes financieros anuales 2011-2018” <<https://www.televisair.com/es-ES/reports-and-filings/annual>>.
- Villamil, Jenaro (2013). “Televisión para jodidos”, *Proceso* <<https://www.proceso.com.mx/336733/television-para-jodidos>>.



IRAÍ S HERNÁNDEZ GÜEREC A | *Palenque*, 2014

Publicada en *Argumentos*, núm. 80, año 2016.