

COMPROMISOS DERIVADOS DE LA CALIFICACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO DE LA TELEVISIÓN

David CIENFUEGOS SALGADO
Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Teoría del servicio público*. III. *Régimen legal de la televisión en México*. IV. *La televisión como servicio público*. V. *Compromisos*. VI. *La situación actual*. VII. *Los medios de comunicación como poder*. VIII. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

La televisión¹ es definida como el servicio de radiodifusión que consiste en la transmisión de señales de audio y video lograda mediante el uso de frecuencias radioeléctricas principales, señales que se encuentran destinadas a la recepción libre del público general, y cuya explotación se hace con fines comerciales o bien culturales, educativos o experimentales, a través de permiso.² A partir de estos elementos pueden definirse conceptos más específicos como la televisión por cable, por satélite, privada, digital, entre otros.

El concepto *servicio de radiodifusión*, de acuerdo con el numeral 28 del artículo 1o. del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Interna-

¹ La voz *televisión* es un híbrido de la voz griega *tele* (distancia, lejos) y la latina *visio* (visión). De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *televisión* es la transmisión de la imagen a distancia, valiéndose de las ondas hertzianas. El término *televisión* se refiere a todos los aspectos de transmisión y programación de televisión. Suele abreviarse como TV. De acuerdo con la enciclopedia *Wikipedia*, “Constantine Perskyi había acuñado la palabra ‘televisión’ en un documento leído al Congreso Internacional de Electricidad, Exposición Mundial de París el 25 de agosto de 1900”. <http://es.wikipedia.org/wiki/Televisión>, consultada el 25 de octubre de 2005.

² Orozco Gómez, Javier, “El marco jurídico de la radio y televisión abierta”, *Legislación en radio, televisión y cinematografía*, México, Porrúa, 2003, p. 4.

cional de Telecomunicaciones,³ es un servicio de radiocomunicación cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general, y que este servicio puede comprender tanto emisiones de sonido, de televisión u otras clases de emisiones. De ahí que pueda afirmarse que los servicios de radio y de televisión son muy similares, diferenciándose en que, en el caso de la televisión, además del sonido se transmiten imágenes. Debe tenerse en cuenta que la actividad de televisión se define por la *emisión o transmisión*, no por la recepción.⁴

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), corresponde al Congreso General “dictar leyes sobre vías generales de comunicación” (artículo 73, fracción XVII). El mismo texto fundamental señala que corresponde a la nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional (artículo 27, cuarto párrafo), mismo espacio que forma parte integrante del territorio nacional (artículo 42, fracción VI). Estas disposiciones tienen especial relación con la televisión dado que es precisamente en el espacio donde tiene lugar dicho servicio de radiodifusión.⁵

En este trabajo nos interesa revisar los compromisos que se derivan de la calificación que se hace de la televisión al asignarle el carácter de servicio público. Por ello, explicaremos sucintamente la noción de servicio público, para luego revisar el régimen legal de la televisión en México. Esto nos permitirá concluir en el tema central: las consecuencias jurídicas que atribuye el ordenamiento a la televisión con motivo del reconocimiento de ésta como servicio público y algunas reflexiones sobre la actualidad de la televisión en la dinámica social contemporánea.

Como dato al margen debe mencionarse que un sector de la doctrina considera que el tema analizado en este trabajo, como es el régimen par-

³ Véase la página Unión Internacional de Telecomunicaciones, <http://www.itu.int>.

⁴ Laguna de Paz, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 19. Sin embargo este elemento resulta importante en el presente trabajo, puesto que para poder ocuparnos de la televisión como servicio público requerimos aludir al hecho de que se trate de televisión abierta o libre, es decir que tenga un carácter gratuito para el receptor, pues ello nos permitirá hablar de un servicio que pueda calificarse de interés público.

⁵ Sobre este punto conviene recordar que tanto la radio como la televisión funcionan a través de las ondas hertzianas, descubiertas por James Clerk Maxwell en 1864, al establecer su teoría referente al conjunto de las ondas electromagnéticas, las cuales guardan familiaridad con las ondas luminosas. Posteriormente en 1887, Heinrich Hertz comprobó la teoría de Maxwell al lograr producir las ondas que serían denominadas “hertzianas”.

ticular de la televisión, corresponde a la disciplina denominada *derecho de la radiodifusión*.⁶

II. TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO

La elaboración de una teoría del servicio público, como elemento central del derecho administrativo contemporáneo, encuentra su origen en Francia hacia finales del siglo XVIII. Señala Acosta Romero que aparece como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas, respecto de las judiciales.⁷ En México, han sido pocos los estudios que han profundizado en el tema, especialmente por cuanto hace a la definición del concepto⁸ y la crisis por la que atraviesa.⁹

León Duguit señaló que por servicio público debe entenderse:

...toda aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es in-

⁶ Se entiende por derecho de la radiodifusión al “conjunto de normas jurídicas encargadas de regular un servicio de radiocomunicaciones cuyas transmisiones se destinan a ser recibidas por el público en general. Dicho servicio abarca emisiones sonoras, de televisión o de otro género”. Véase Orozco Gómez, Javier, “El marco jurídico de la radio y televisión abierta”, *Legislación en radio, televisión y cinematografía*, México, Porrúa, 2003, p. 14.

⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del acto administrativo. Primer curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 988. Este autor señala que la Ley de 16-25 de agosto de 1790 y el decreto de 16 Fructidor año III, prohibían a los tribunales civiles el conocimiento de litigios administrativos, “así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la administración pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo”.

⁸ Tempranamente señalaba José Castro Estrada que “la noción de servicio público, entendiendo por tal el procedimiento o la actividad por virtud de los cuales el Estado, directa o indirectamente satisface necesidades colectivas, es una forma continua, segura, rápida y exacta; sin agotar totalmente el contenido de la actividad del Estado, puede afirmarse que constituye la piedra angular sobre la cual se construye el edificio de la moderna administración en los países de auténtico régimen democrático”, “La teoría del servicio público en el derecho mexicano”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 4, septiembre-diciembre de 1939, pp. 451-459.

⁹ Véase Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 7a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2004, t. II, pp. 196-198. Este autor señala que elementos esenciales de la noción de servicio público entraron en crisis hace tiempo.

dispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia total social, y es [de] tal naturaleza que no puede ser realizada sino por la intervención de la fuerza gubernativa.¹⁰

Agustín Gordillo señala que el servicio público es una actividad realizada monopólicamente por particulares, por delegación y bajo control del Estado, con un régimen de derecho público en el cual se fijaban las tarifas, se ordenaban y controlaban las inversiones, se controlaba la prestación del servicio, se aplicaban sanciones en caso de incumplimiento de metas cuantitativas o cualitativas de inversión, etcétera.

Por su parte, Fernández Ruiz, siguiendo a Duguit, señala que:

...servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.¹¹

Estas definiciones nos dan ya la pauta para entender que el concepto de servicio público alude a una situación particular en la prestación de determinados servicios a la población. Veremos más adelante que esta connotación no es aceptada en todos los sistemas jurídicos, y que incluso dentro de la doctrina existen diversos autores que consideran que la noción de servicio público resulta irrelevante.¹²

¹⁰ Citado en Sarriá, Eustogio, *Derecho administrativo*, 3a. ed., Bogotá, Temis, 1957, p. 81. Para advertir la importancia que Duguit otorga al concepto de servicio público, basta citar sus palabras: “la noción de servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. Seguramente esta noción no es nueva. El mismo día en que bajo la acción de causas muy diversas cuyo estudio no nos interesa en este momento, se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción de servicio público nació en el espíritu de los hombres”. Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, traducción al español de Adolfo Posada y Ramón Jeán, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa-UNAM, 1995, p. 165.

¹² Desde la época misma del inicio del concepto de servicio público encontramos ya voces que se levantan contra el mismo. Fernández Ruiz cita a Henri Berthélemy, contemporáneo de León Duguit, quien rechaza la noción de servicio público acuñada por su compañero ya que según éste carece de utilidad al no obtener beneficio alguno del servi-

Ahora bien, la doctrina administrativa ha sido la encargada de diferenciar al servicio público en propio e impropio.¹³ El *servicio público propio* es aquel que se encuentra encomendado directamente al Estado o a un concesionario, en cambio los *servicios públicos impropios* son aquellos que tienen las características de un servicio público, pero no es el Estado quien lo presta, ya que éste únicamente se encarga de reglamentarlo y son los particulares los encargados de prestarlo.¹⁴ Los servicios públicos impropios son también denominados *actividades individuales de interés público*.¹⁵ Esta noción es empleada por la legislación mexicana.

Debe decirse que una característica importante del *servicio público impropio* es que no se encuentra establecido en la ley, derivándose de un permiso o autorización otorgados por la autoridad competente al liberar el ejercicio de un derecho individual ilimitado. Eso sí, se trata de una actividad destinada a satisfacer necesidades públicas de carácter general.

cio público esto es así, dado que el servicio público engloba puntos tan diversos como “una corte de apelación, una caja de ahorros, un ferrocarril metropolitano, la imprenta nacional”, entre otros. También hay que citar a Manuel María Díez u a Gabino Fraga, entre quienes se oponen a la idea de servicio público. Fraga considera inaceptable la idea “a) Porque la noción de «servicio público» no corresponde dentro de la doctrina que se examina a un concepto bien definido. b) Porque dicha noción es puramente doctrinaria, sin que esté de acuerdo con la realidad. c) Porque esos mismos términos no abarcan toda la actividad del Estado que pretende comprender. d) Porque, por otro lado, incluyen una parte de la actividad privada. e) Porque existe otra noción que, sin tener los inconvenientes señalados, sustituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la de servicio público”. *Ibidem*, pp. 41-43.

¹³ Estas expresiones tienen orígenes diversos; por lo que hace a los servicios públicos impropios resultan de las investigaciones de De Valles, la de los servicios públicos virtuales reconocen como origen la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés y los comentarios que de la misma nos ofrecen los autores franceses. Además es importante agregar que el concepto servicio público impropio se basa más en consideraciones políticas que jurídicas.

¹⁴ En último término, la intervención administrativa, por estrecha que sea, presupone una actividad que sigue siendo privada. Con todas las cortapisas que se quiera, pero privada. Véase en este sentido González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, p. 27.

¹⁵ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, 4a. ed, Montevideo, Uruguay, 1952, p. 86. Este autor señala que se utiliza esta terminología porque la posición de los particulares que ejercen estas actividades es distinta de la de aquellos que explotan servicios públicos. Mientras en el primer caso ejercen un derecho individual aunque sujeto a reglamentación, en el segundo no pueden actuar sino por virtud de una concesión otorgada por la administración. En esto reside la diferencia de regímenes.

Otro rasgo relevante es el de que este tipo de prestaciones públicas en manos de los particulares requiere del pago de una tarifa, la cual, en principio, es autorizada (o fijada, en algunos casos) por la autoridad competente. Esta tarifa tiene como finalidad la de remunerar las prestaciones que otorga el prestador del servicio. De acuerdo con Fernández Ruiz, la tarifa presenta diversas modalidades: “si la demanda supera normalmente a la oferta la tarifa habrá de ser fija e inderogable, porque al otorgarse condiciones de preferencia a algunos, podría provocar la exclusión de otros, contra la obligación de prestarse a quien quiera, en el orden en que se presenta”.¹⁶

Puede advertirse que el papel del Estado en el servicio público propio se encuentra más acotado que en el servicio público propio. No obstante esta afirmación, resulta evidente que el papel que asume el Estado es de primordial importancia ya que, pese a no prestarlo directamente, si regula la actividad privada destinada a satisfacer las necesidades públicas. Este rol estatal tiene como objeto el que el servicio público no pierda su esencia primordial, cual es satisfacer necesidades de interés general.¹⁷

III. RÉGIMEN LEGAL DE LA TELEVISIÓN EN MÉXICO

Mientras que en otras latitudes comenzó en la década de los veinte, es apenas a partir de 1950 cuando en nuestro país se inicia el servicio de radiodifusión de imágenes y sonidos.¹⁸ En ese momento estaba en vigor la

¹⁶ Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 11, p. 92.

¹⁷ Fernández Ruiz cita a Marcel Waline para enfatizar lo que representa el servicio público como garantía de la satisfacción de las necesidad pública o general: “El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, *la última ratio* del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla”. *Ibidem*, p. 115.

¹⁸ Recuerda Monsiváis la evolución de la televisión en México: “El 1o. de septiembre de 1950 la televisión mexicana se inicia formalmente al transmitir XHTV-Canal 4 el cuarto informe presidencial de Miguel Alemán. El 21 de marzo de 1951 se inaugura el canal 2, propiedad de Emilio Azcárraga Vidaurreta. El 10 de mayo de 1952 comienza XHGC-Canal 5, dirigido por Guillermo González Camarena. En 1955, al fusionarse los canales 2, 4 y 5, surge Telesistema Mexicano que paulatinamente se extiende en el país... El 8 de enero de 1972, inicia sus labores Televisa, resultado de la unión de Telesistema de México y Televisión Independiente. Sus directivos son Emilio Azcárraga Milmo, Rómulo O’Farrill y Miguel Alemán Velasco... En 1965 el Pájaro Madrugador, el primer sa-

Ley General de Vías de Comunicación y Medios de Transporte, del 29 de agosto de 1931. No había pues legislación aplicable, aunque ya en enero de 1950 se había expedido el Decreto que Fija las Normas a que se Someterán en su Funcionamiento las Estaciones Radiodifusoras de Televisión.

Fue hasta el 19 de enero de 1960 que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la vigente Ley Federal de Radio y Televisión¹⁹ (LFRT). Un día después, el 20 de enero de 1960, se publicaría la reforma al artículo 27 de la CPEUM, en su fracción IV, para incorporar el reconocimiento de que corresponde a la nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional “en la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional”.²⁰

Precisamente la LFRT en su primer numeral reitera que corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas; se agrega que dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

Debe decirse, por otra parte, que el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión (RLFRT), fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

Sobre la naturaleza que tiene el servicio de televisión debe decirse que el artículo 4o., LFRT, señala que tanto la radio como la televisión constituyen “una actividad de interés público, por lo tanto, el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”. Por su parte, el RLFRT señala en su primer numeral: “La radio y la tele-

télite del grupo, se inaugura transmitiendo una pelea de box. Ya para 1968 hay 2 millones de aparatos de televisión en el país, y un gasto anual de publicidad de 40 millones”. Monsiváis, Carlos, “De la televisión entre nosotros”, *Sala de prensa*, año VI, vol. 3, núm. 71, septiembre de 2004. Publicación en línea <http://www.saladeprensa.org/art561.htm>, consultada el 28 de octubre de 2005.

¹⁹ Desde su expedición se han publicado las reformas que a continuación se mencionan: del 27 de enero de 1970, del 10 de noviembre de 1980, del 13 de enero de 1986 y del 30 de diciembre de 2000.

²⁰ En esa misma fecha se reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando su párrafo único y agregándole seis fracciones. A partir de esta reforma se advierte la *sui generis* redacción actual: “El territorio nacional comprende... el espacio situado sobre el territorio nacional” (*sic*). Márquez Rábago, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003, pp. 41, 52, 78 y 79.

visión constituyen una actividad de interés público y corresponde al Estado protegerla y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales”.

De lo transcrito conviene advertir que, al menos formalmente, la radio y la televisión no se consideran como servicios públicos en el orden jurídico mexicano; sin embargo, doctrinalmente, se encuadran como servicios públicos impropios en el sentido propuesto por Arnaldo de Valles,²¹ por tratarse de sendas actividades técnicas destinadas a satisfacer las necesidades de carácter general de recibir información y disfrutar de esparcimiento. Ello, aunado a la misma calificación de *actividad de interés público* que hace la LFRT y el RLFRT. En cambio en España y otros países, la radio y la televisión son servicios públicos propiamente dichos, por estar previstos en la ley, con el carácter además de esenciales o de interés general.

IV. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

El régimen jurídico a que se encuentra sometido el servicio de televisión presenta al menos dos variantes, según el sistema jurídico de que se trate. Así, por ejemplo, en Europa y Latinoamérica, el de televisión es considerado como un servicio público, cuya gestión y producción corresponde al Estado; mientras que en otros países, como Estados Unidos, la televisión es considerada como un servicio de naturaleza privado, prestado por particulares sin intervención directa del Estado.

Tratándose de nuestro país, la televisión es definida por la doctrina como un *servicio público impropio*, mientras que la Ley se refiere a ella como una *actividad de interés público*, lo cual le genera una serie de obligaciones particulares: universalidad o generalidad, regularidad, calidad, por citar algunas.²² Como veremos, en el caso particular de la televisión estas obligaciones adquieren perfiles especiales.

²¹ El concepto *servicio público impropio* propuesto por Arnaldo de Valles se refiere a los servicios públicos que no son creación de la ley, por lo que su prestación se deriva de un permiso o autorización que otorga la autoridad competente, a diferencia del servicio público propio que sí es creación de la ley y su prestación se encuentra atribuida al Estado. Véase Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 11, pp. 89-93.

²² Herreros López, al realizar un estudio comparativo sobre el régimen de la televisión advierte, en lo relativo a su calificación como servicio público: “En todos los países estudiados existe una figura jurídica que, con distintas denominaciones, hace referencia a

Para Fernández Ruiz, el servicio público de radiodifusión es

...la actividad técnica desarrollada por un sistema de comunicación masiva y unilateral, consistente en el envío de mensajes sonoros mediante un radioemisor de radiaciones hertzianas de amplitud o de frecuencia moduladas, a un universo de receptores, para satisfacer indiscriminadamente la necesidad de carácter general de los radioyentes, de información, de capacitación, de culturización, de educación o de esparcimiento, cuyo continuo cumplimiento, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el Estado, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.²³

La calificación como *servicio público* no es una calificación menor, se trata sin lugar a dudas de un concepto básico, medular, en el sistema jurídico y en el derecho administrativo. De que algo se pueda conceptuar como servicio público o no, se desprenden consecuencias jurídicas importantes.

En el caso particular, que la radio y la televisión puedan ser consideradas servicios públicos encuentra fundamento en dos argumentos: el primero atiende a las pretendidas limitaciones técnicas y condicionantes económicos que colocan a la radiodifusión en una situación singular respecto de la prensa escrita. El segundo argumento es la importancia de la radiodifusión, como instrumento fundamental para la transmisión de información, cultura y entretenimiento y como destacado vehículo de formación de la opinión pública.

En el caso de las limitantes técnicas debe mencionarse que el servicio público se justificaba en tanto que las condiciones no eran las más adecuadas para el ejercicio de la libertad. La escasez del número de canales hert-

actividades de carácter prestacional que satisfacen intereses generales de la sociedad y que, por ello mismo, tienen asignada una serie de obligaciones comúnmente llamadas de servicio público. Con independencia del servicio concreto ante el que nos hallemos, entre esas obligaciones suelen encontrarse la de prestar un servicio universal —prestación del servicio a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y asequibilidad—, la de prestar el servicio de forma regular y continua, y la de prestar el servicio con unos mínimos de calidad. A partir de ahí, las obligaciones que se pueden imponer a una determinada actividad dependen, como es lógico, de los bienes o intereses generales que se pretenden satisfacer con dicha actividad”. Herreros López, Juan Manuel, “El régimen jurídico de la televisión: análisis de derecho comparado”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 118, octubre-diciembre de 2002, p. 220.

²³ Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 11, p. 348.

zianos hacia posible una estricta intervención pública que pudiera garantizar un óptimo aprovechamiento de las capacidades disponibles, evitando así abusos monopolísticos u oligopolísticos. Sin embargo, en la actualidad este argumento ya no puede sostenerse.²⁴ El espacio radioeléctrico permite la utilización de un número limitado, pero plural, de canales de televisión propagados a través de ondas hertzianas terrestres, que se incrementaría si se llevara a cabo una más racional redistribución de dicho espacio. Además se debe considerar la extraordinaria potencialidad que encierra la televisión por cable, lo que permite la transmisión de docenas de canales de televisión.²⁵ El desplome del argumento de las limitaciones técnicas parece evidente.

Con relación al segundo argumento, habrá que decir que no se discute que la televisión es uno de los medios de comunicación más influyentes y difundidos en este momento, de ahí que el análisis del tema tenga especiales repercusiones en el ámbito del derecho a la información, la política²⁶ y la economía, por citar algunos espacios de influencia, además de ser un instrumento para la transmisión de cultura y entretenimiento.

24 Véase Laguna de Paz, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, cit., nota 4, p. 221.

25 Calvo Charro, María, *La televisión por cable*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 26.

26 Hace varias décadas se elaboraron diversos estudios que concluyeron en la definición de la televisión como un medio masivo de información con un “tremendo impacto-potencial, sobre la conducta y la conciencia política de la gente... Un descubrimiento que emerge de muchos estudios, incluido éste, es que los medios masivos de comunicación tienden a hacer más efectiva la transmisión de mensajes cuando aquellos que los reciben ya están relativamente bien informados... Un reto crucial para la comunicación de masas lo constituye el llevar información a las mentes de aquellos menos privilegiados, para que éstos puedan participar inteligentemente en el proceso de toma de decisiones, sobre aspectos políticos que indiscutiblemente afectarán sus vidas”. Véase León Martínez, Enrique, *La televisión en el proceso político de México*, México: Federación Editorial Mexicana, 1975, pp. 14 y 15. O, por ejemplo, el caso de las televisoras “clandestinas”, recuérdese el caso de TV Martí como vehículo de propaganda ideológica en contra de un determinado régimen de gobierno. Véase Castro Villalobos, José Humberto, *Las transmisiones internacionales directas de televisión por satélite. Régimen jurídico*, México, edición del autor, 1995, pp. 123-126. Asimismo, la influencia que tiene en la vida política nacional de los medios de comunicación, dado que “son un poder porque poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan la posibilidad de imponerse; que condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia”. Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999;

Sin embargo, esta calificación de la televisión como servicio público no es unánime. José Luis Fernández considera que la radiodifusión es una actividad de interés público, pero no coincide en que se le considere servicio público. Para este autor, no se trata de un servicio público por cuatro razones básicas:²⁷ 1) no hay prestación concreta a favor de cada individuo; 2) no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario; 3) no satisface una necesidad colectiva inaplazable; y, 4) se realiza con espíritu de lucro. Los defensores de la calificación de la radiodifusión como servicio público han refutado esta posición.²⁸

véase también Talancón, Jaime Hugo, “El poder político y la televisión”, *Cauces. Expresión de los Estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM*, México, núms. 12 y 13, octubre de 2004 y marzo de 2005. Incluso se han elaborado “manuales” para poder apreciar objetivamente los mensajes políticos difundidos. Véase Cruz, Patricia, *Cómo ver las campañas electorales por televisión*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. En igual sentido, Acosta Valverde, Miguel *et al.*, *Los procesos electorales en los medios de comunicación, guía para el análisis de contenido electoral en México*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos-Universidad Iberoamericana, 1995.

²⁷ Fernández, José Luis, *Derecho de la radiodifusión*, México, Olimpo, 1960, p. 44.

²⁸ Fernández Ruiz refuta una a una las razones esgrimidas por José Luis Fernández: “1o. Aun cuando para el grueso de sus usuarios se trata de un servicio público *uti universi*, y por tanto no tiene normalmente usuario identificado o concreto, sí hay prestación concreta a favor de cada usuario oyente, o sea de toda persona que haga funcionar su aparato radio-receptor en la frecuencia asignada a un determinado prestador del servicio; tal prestación consiste en proporcionarle información, educación, capacitación, cultura y esparcimiento. Por otra parte, existe otro tipo de usuarios de la radio difusión —que en este sentido es *uti singuli*— compuesto por los anunciantes, para quienes el servicio es oneroso por ser remunerada la transmisión de anuncios y mensajes comerciales. 2o. Porque, contrariamente a lo que insinúa el abogado Fernández, no es elemento indispensable del servicio público la existencia de relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario — que si se da respecto de los usuarios anunciantes —, porque la situación jurídica del prestador y el usuario del servicio público es determinable conforme a su ley y a su reglamento. 3o. Porque según vimos, es esencial en el servicio público satisfacer una necesidad de carácter general, más dicha necesidad no tiene que ser indispensablemente inaplazable. Independientemente de ello, en el servicio de radiodifusión tal necesidad puede ser inaplazable en millones de casos; así, no se debe aplazar la información y orientación del auditorio o teleauditorio en casos de desastre y hecatombe. En otro escenario, cualquier fanático de fútbol puede aplazar por un par de horas la satisfacción de la necesidad de comer, más no aplazar la de escuchar con toda atención la transmisión televisiva o radiofónica del partido final del campeonato mundial de fútbol, por ejemplo. 4o. Finalmente, el destacado jurista y radiodifusor niega al servicio de radiodifusión el carácter de público, porque lo anima el espíritu de lucro, con lo cual olvida dos cuestiones evidentes e importantísimas: la primera estriba en que todo servicio público concesionado está animado por ese espíritu; la segunda consiste en que el servicio de radiodifusión prestado por el Estado carece del propósito de

García Llovet señala que para calificar a la radio y la televisión como servicios públicos, no nada más se debe atender a un criterio legalista sino también se debe atender la parte práctica de este servicio para darnos cuenta si cumple o no con la función de servicio público,²⁹ porque como apunta Chinchilla Marín: “Siempre he pensado que el mejor argumento contra la consideración o calificación de la televisión como servicio público es ver la televisión para concluir, y ese es un problema real y no teórico, que la televisión no sirve al público, luego no es verdad que sea un servicio público”.³⁰

De lo hasta aquí vertido puede advertirse la dificultad teórica para sostener la calificación que se hace de la televisión como servicio público. Por lo que reiteramos que, en nuestro país, formalmente no se reconoce tal naturaleza al servicio de televisión.

V. COMPROMISOS

Si entendemos como compromisos³¹ derivados de la calificación de servicio público la adecuación a los caracteres esenciales de la noción de servicio público, resultará que, siguiendo a Fernández Ruiz, éstos son: la generalidad, la uniformidad, la regularidad y la continuidad.³² Sin estos ca-

lucro”. Fernández Ruiz, Jorge, “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, en Alfonso Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, UNAM, 2002, pp. 42 y 43. En apoyo a la tesis de Fernández Ruiz, se encuentra la postura de Félix Fernández Shaw, el cual le atribuye a la radiodifusión carácter de servicio público por las siguientes razones: “a) cumple una misión cultural, informativa y formativa de primer orden; b) se dirige no a un grupo determinado, sino al público en general; c) dispone de unos medios técnicos de importante valor, con lo que alcanza un poder difícilmente igualable”. Fernández Shaw, Félix, *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 28.

²⁹ García Llovet, Enrique, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 189.

³⁰ Chinchilla Marín, Carmen, “El servicio público de televisión en la actualidad y sus problemas conceptuales y reales”, *El régimen jurídico del audiovisual*, Madrid, Marcial Pons, Generalitat de Catalunya, 2000, p. 115.

³¹ Se utiliza la palabra *compromiso* en el sentido de obligación contraída, tal y como la define en su primera acepción, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

³² Algunos autores agregan la obligatoriedad, la adaptabilidad, la permanencia y la gratuidad. Véase Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, cit., nota 11, pp. 115 y ss.

racteres jurídicos esenciales el servicio público se desnaturaliza o se desvirtúa.

El primero de los compromisos será la generalidad, también tratada como universalidad. Señala el autor en cita que esta idea se encuentra vinculada con la de los derechos humanos, pues

...por el solo hecho de serlo, todo ser humano, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el impuesto por la capacidad de prestación del propio servicio.³³

Algunos autores encuentran en esta universalidad el porqué de la consideración de la televisión como un servicio público.

La uniformidad o igualdad se basa en el principio de igualdad ante la ley, que también respalda la noción de generalidad revisada en el párrafo anterior. Esta igualdad encuentra garantía en diversas normas internas e internacionales. Esta igualdad se traduce en que:

...el servicio público, en todo cuanto se refiere a sus cargas y beneficios, habrá de prestarse de una manera uniforme, de un modo igual a todos los usuarios, o sea, sin discriminación de ninguna especie, lo cual no es óbice para establecer distintos niveles o categorías del servicio, acordes con tarifas diferenciadas, bajo la base de otorgar igual trato a todos los usuarios que se encuentren en el mismo nivel o categoría.³⁴

La regularidad se hace consistir, señala Serra Rojas, en que “el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas”.³⁵ Señala Fernández

³³ *Ibidem*, pp. 116 y 117.

³⁴ *Ibidem*, p. 120. El autor cita a Silva Cimma, quien señala: “Se dice que el servicio público es uniforme porque habiendo sido establecido en beneficio o interés de toda la colectividad sus prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que, dentro de un mismo orden, se encuentran en condiciones de solicitar sus beneficios. El servicio de movilización colectiva, por ejemplo, es uniforme porque todos tienen derecho a usarlo en igualdad de condiciones y pagando una misma tarifa y respetando la reglamentación general que lo regula”.

³⁵ *Ibidem*, pp. 122 y 123.

Ruiz que gracias a esta regularidad, “el servicio público se presta en adecuadas condiciones de funcionamiento. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general, uniforme y continuo, pero irregular, o sea, anómalo y deficiente”.³⁶

Por último, la continuidad debe entenderse como “la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dado, dentro de los horarios y bajo las condiciones y términos señalados expresamente en su normativa reguladora”.³⁷ Además, señala Louis Rolland, de la indispensable continuidad del servicio público se derivan diversas consecuencias: “a ella, por ejemplo, se vincula la imposibilidad de huelga, la de abandonar el servicio público sin que la dimisión sea aceptada, la teoría de la imprevisión, y la imposibilidad de embargo de los bienes”.³⁸

Por otra parte, además de estos caracteres generales para los servicios públicos, pueden encontrarse obligaciones legalmente impuestas por la regulación específica. Es el caso del artículo 5o. LFRT que señala:

La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

I. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo o a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana;

³⁶ *Ibidem*, p. 123. Sobre el particular debe señalarse que la LFRT es una normativa reguladora de la radiodifusión en México, puesto que de manera minuciosa establece cuáles son las prohibiciones para las estaciones de radio y televisión en el país.

³⁷ *Ibidem*, p. 124. Al respecto debe advertirse que los artículos 46 y 47 LFRT señalan: “Artículo 46. Las difusoras operarán con sujeción al horario que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los Tratados Internacionales vigentes y las posibilidades técnicas de utilización de los canales”. “Artículo 47. Las estaciones no podrán suspender sus transmisiones, salvo hecho fortuito o causa de fuerza mayor. El concesionario deberá informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: a) de la suspensión del servicio; b) de que utilizará, en su caso, un equipo de emergencia mientras dure la eventualidad que origine la suspensión, y c) de la normalización del servicio al desaparecer la causa que motivó la emergencia”.

³⁸ *Idem*.

IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Estos propósitos se reiteran en las concesiones que se otorgan para operar y explotar estaciones televisivas.³⁹

Debe mencionarse que en el caso español la Ley 4/80, del 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión reconoce a la televisión como “servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado”, y en su preámbulo señala que tanto el radio como la televisión son instrumentos que garantizan la información y participación política, la formación de la opinión pública, la cooperación con el sistema educativo, la difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, la realidad y efectividad de la libertad y la igualdad, la protección de los marginados y la no discriminación de la mujer.

El Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual señala que “la televisión como servicio público responde... a la defensa de unos objetivos que se compadecen en lo fundamental con lo señalado por la doctrina europea, además de remitir al respeto, promoción y defensa de los valores constitucionales”.⁴⁰ En el régimen español, además de impulsar el conocimiento de los valores constitucionales, también

³⁹ Véase el modelo de una concesión para operar una estación televisiva, en Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., nota 7, pp. 979-986. Citamos tres cláusulas de dicha concesión: “VIGÉSIMO PRIMERA. El Concesionario admitirá en la estación a estudiantes y pasantes de las carreras relacionadas directamente con la radiodifusión, para efectuar prácticas, siempre que se trate de personas que realicen sus estudios en escuelas reconocidas por el Estado, a proposición de la Secretaría y de acuerdo con las posibilidades de la estación. VIGÉSIMO SEGUNDA. La programación se hará satisfaciendo el interés público y guardando un equilibrio adecuado entre las cuatro actividades fundamentales que debe desarrollar la estación, a saber: la cultural, la información, la de esparcimiento y la de fomento económico. En todo caso, las tres últimas deben subordinarse a la cultura, para que no contraríen y destruyan ésta, así como las normas éticas y estéticas fijadas por la Ley y su Reglamento y las autoridades competentes. VIGÉSIMO TERCERA. En el aspecto cultural, la programación debe contribuir a elevar el nivel del pueblo, a enaltecer los principios de moral social, los valores de nuestra nacionalidad, las costumbres del país y sus tradiciones y a cuidar la propiedad de nuestro idioma y promover su enseñanza especialmente en las comunidades indígenas. Deberá coadyuvar además, en la tarea nacional de instruir y capacitar a quines participan en el proceso de producción”.

⁴⁰ Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual, “Los desafíos de la televisión digital terrestre. III. La televisión pública”, p. 6, documento en línea <http://aideka.tv/wka/fideca/index.php> consultada el 2 de noviembre de 2005.

se establecen como obligaciones del servicio de radiodifusión, tanto radio como televisión:

- a) Promover activamente el pluralismo, con pleno respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones.
- b) Promover el respeto de la dignidad humana y, especialmente, los derechos de los menores, la igualdad de sexos, la no discriminación por motivos de raza, ideología, religión y cualquier otra circunstancia personal o social.
- c) Impulsar la diversidad cultural y lingüística.
- d) Ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética.
- e) Tener por objetivo atender a la más amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica, social y cultural.
- f) Propiciar el acceso de todos a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías con discapacidades.
- g) Favorecer la educación, la difusión intelectual y artística y de los conocimientos cívicos, económicos, sociales, científicos y técnicos, y su desarrollo por medios audiovisuales.
- h) Asegurar la protección de los derechos del consumidor; e,
- i) Fomentar la producción audiovisual española y europea.⁴¹

Puede observarse que estas directrices son un excelente punto de partida para las obligaciones que corresponden a los prestadores del servicio de televisión en México. Ojalá y con este tipo de eventos, podamos hacer realidad este tipo de compromisos que redundan en beneficio para la ciudadanía.

VI. LA SITUACIÓN ACTUAL

En muchos aspectos resulta evidente la evolución que ha mostrado el servicio público como categoría jurídica y las prestaciones de servicio público de los medios de comunicación. Más si consideramos que esta categoría jurídica tuvo su etapa de auge en un momento muy particular

⁴¹ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

de la historia, en el cual se observa una etapa de crecimiento del ente estatal misma que se refleja también en el compromiso social que el Estado asume con las mayorías. Para Jorge Fernández Ruiz:

En consonancia con las ideas del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión “todos vamos en el mismo barco”, la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio social de todas las partes. En consecuencia, el Estado no debe ni puede concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como postula el pensamiento liberal.⁴²

En el Estado del solidarismo, el Estado evoluciona hacia el intervencionismo, y por ende se convierte en el principal promotor de la justicia, con el objetivo de intervenir al mercado para corregir los excesos del mercado, cuyo efecto regula, planifica, distribuye y orienta todos estos fines, hacia el bien común del grupo social.

No obstante lo anterior, la falta de moderación de los gobiernos intervencionistas, aunado a diversos factores de tipo social, político, cultural e ideológico contribuyeron al descrédito y posterior desplome del Estado interventor, para cederle paso al modelo neoliberal que es el que ha provocado que el concepto de servicio público esté pasando por la peor de sus crisis desde la época de entrada del Estado en la economía como un activo protagonista en la producción y el mercado de bienes y servicios, que tuvo su clímax en el proceso de nacionalizaciones que tuvo lugar tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

El destacado jurista anglosajón Roscoe Pound escribía ya en 1949:

Las sociedades de hoy demandan servicios que van mucho más allá de aquellos que el Estado liberal, encargado de mantener el orden y reparar las injusticias, podía ofrecer. En una sociedad industrial compleja resulta cada vez más difícil conseguir por propia iniciativa personal muchas cosas que el público desea ver realizadas y rápidamente. Agencias y entidades administrativas encargadas de promover el bienestar general han llegado así a ser una necesidad y están aquí para muchos años. Resultaría fútil luchar contra la idea de un *service state* que guarde el debido equilibrio con la idea de espontánea iniciativa individual característica de América. Lo

⁴² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006, p. 29.

que uno debe resistir y combatir, no es la prestación por el Estado de muchos servicios públicos que aquel pueda llevar a cabo sin atentar a nuestro sistema legal y político, sino la idea de que todos los servicios deben y pueden solamente ser realizados por el gobierno.⁴³

Como se observa, el concepto *servicio público* se encuentra fuertemente motivado por diversas cuestiones entre las que destacan: políticas, económicas e ideológicas, ya que son estas nociones las responsables de la evolución del servicio público. Si bien no se está ante el fin de la historia, si, muy probablemente, ante un punto de inflexión en ella. Se están presentando numerosos fenómenos relevantes a una gran velocidad, ante los cuales es preciso reflexionar y que, con mayor ambición y responsabilidad es importante encauzar en beneficio de una sociedad más justa e igualitaria en la que los hombres puedan convivir en un entorno de solidaridad que les permita desarrollarse y formarse para poder enfrentar con dignidad los retos que les depara el mañana.

Resulta obvio, por lo que se ha comentado, que el servicio público ya no se puede entender como se entendía anteriormente, razón por la que se ha de intentar desentrañar lo que es el servicio público y lo que significa para el derecho; lo que ha significado y lo que significa en el presente.

Primeramente la expresión apunta a una noción con un origen o utilización extrajurídica, lo que es muy frecuente que se presente en otras categorías jurídico públicas. Por eso se podría hablar, de alguna forma, del carácter de mito que tiene el servicio público con lo que de idealización o proclama político-social ello supone.

En segundo lugar hay que señalar enfáticamente que ya desde el comienzo la multivocidad de la expresión, incluso dentro del derecho positivo, permite cierta explicación crítica de la vigencia utópica de la institución que floreció en Francia y de ahí habría de establecerse a otros órdenes jurídicos.

Es pues el servicio público un instrumento maleable que permite su adaptación a la variedad imprevisible de las circunstancias reales. De manera que no ha faltado quien llame a poner atención acerca de la falsedad de la construcción del servicio público como una realidad francesa, que permitió ser exportada con rango de validez universal, como una categoría estática construida de una vez por todas.

⁴³ Pound, Roscoe, "The Rise of the Service State and its Consequences", *Harvard Law Review*, 1949, p. 77.

El servicio público puede entenderse como el resultado jurídico de determinados compromisos ideológicos, políticos, económicos y sociales bajo la exaltación del progreso que las innovaciones tecnológicas hicieron posible. También se puede entender como un acuerdo entre el Estado y la sociedad.

Lo anterior es una de las razones de innumerables dificultades que le plantan estas ideologías a la erosión y replanteamiento de la noción *servicio público*. Las mismas, o por lo menos análogas, preguntas que hubo necesidad de hacer sobre la justificación del servicio público en el siglo XIX y primer tercio del siglo XX se siguen formulando hoy en día; pero además sobre la gestión económica a cargo del Estado y sobre las llamadas privatizaciones de las empresas públicas. Esto se explica a la luz de los objetivos de política económica y mejoras de las magnitudes macroeconómicas coyunturales sin dejar de mencionar que nos encontramos nuevamente en el meollo de la concepción del Estado, de sus relaciones con la sociedad, con la dirección que éste debe tomar para atender los derechos de la sociedad.

Otra causa importante del declive de esta figura viene de su excesivo éxito, de pretender explicarlo todo, al utilizar esta técnica interventora para asumir actividades que cada vez más se distancian del origen de esta figura, un ejemplo de esta afirmación es el caso de los servicios públicos asistenciales o sociales, de la educación o de las comunicaciones, y la consecuencia inmediata de esto es la hipertrofia y la desestabilización de esta figura jurídica, dicho de otra forma la opinión pública es indiferente a interesarse en los servicios públicos cuando el encargado de gestionarlos es el Estado, pero cuando éstos pasan a la órbita de los particulares el debate encuentra defensores y espectadores. Como se puede observar el servicio público ilustra de manera muy nítida el carácter público del derecho. No obstante, buena parte de la legitimidad de los gobernantes se expresa en las obligaciones que el gobernante contrae con los ciudadanos, por lo que la crisis del servicio público se manifiesta también en una crisis del Estado mismo, la cual creemos que se manifiesta en la entrega de importantes actividades estatales a los particulares ya sea por medio de la privatización o de la concesión, independientemente cualesquiera que fuera la falta de moderación de la empresa privada se observa en las fuertes manifestaciones de rechazo público a estas medidas.

VII. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO PODER

Aquí hemos abordado diversos aspectos de la radio y la televisión vinculados a la teoría del servicio público y, como se ha señalado puntualmente, no existe consenso en la doctrina administrativa respecto al carácter de servicio público de la referida actividad. Sin embargo, pensamos que el servicio público de radio y televisión debe concebirse como una figura que si bien es cierto tiene sus cimientos en la Ley, también esta realidad legal tiene que reflejarse en la situación real de los gobernados; el óptimo funcionamiento del servicio y, principalmente, en el respeto real de los derechos y obligaciones que tutela la Ley.

El uso de los medios de comunicación como base para una teoría del poder tiene la ventaja de que posibilita una comparación entre el poder y la comunicación, como un poder que busca la persuasión, comparando este fenómeno con la verdad y el dinero. Además de estas consideraciones, la teoría del poder logra una perspectiva general sobre formas de influencia que se tornan accesibles una vez que se trasciende un concepto limitado de poder. Lo anterior hará posible “evitar lo que tan a menudo se ha advertido: recargar el concepto de poder con atributos de un proceso de influencia definido muy amplia y simultáneamente”.⁴⁴ Pues bien, los medios de comunicación de los que no se escatima su importancia y poder de influencia en las sociedades contemporáneas, que se manifiesta en su capacidad de asumir un rol de control social, diferente del que realiza el derecho, un control que no se fundamente en la coercitividad, sino en la persuasión. Es tal la importancia de este poder de persuasión⁴⁵ que llega un momento en que vuelven superfluas otras formas de control más intensas, basadas en la coactividad, como por ejemplo, el derecho. No obstante, para comprender esto cabalmente es necesario tomar en cuenta la relación entre el poder y el derecho. En realidad, esta relación ya ad-

44 Luhman, N., *Poder*, trad. de Luz Mónica Talbot, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 7.

45 Para Eric Maigret, los medios de comunicación desde tiempos muy remotos “invocan mundos perfectos, utópicos, existen desde hace más de un siglo, y desde entonces una de sus funciones principales es preservar la dominación del grupo dominante”. Maigret, Eric, *Sociología de la comunicación y de los medios*, trad. de Elisabeth Lager y Emma Rodríguez Camacho, México, Fondo de Cultura Económica, p. 45. De igual forma opina Noam Chomsky, *La deseducación*, trad. de Gonzalo G. Djembé, Barcelona, Crítica, p. 35.

quirió dimensiones colosales, tales como el fenómeno de la conciencia mediatizada y manipulada.

La industria de manipulación y moderación de las conciencias es una creación de los últimos cien años. Su desarrollo ha sido tan aprisa, y tan diverso, que su presencia todavía no es muy comprendida. Nuestro tiempo se encuentra inquieto y fascinado ante sus manifestaciones, pero no parece que los debates en torno a ella estén a la altura del sujeto, puesto que lo captan como un todo.

Los efectos de manipulación han sido tan graves y grandes, que en el área de los países capitalistas, la crítica se ha ocupado de manera particular de los medios de comunicación de masas y de la publicidad. Tendencias conservadoras y de izquierda han coincidido en lo lamentable del carácter comercial de los medios de comunicación.

En suma, para Hans Magnus Enzensberger, la distorsión de estos medios es tan grave:

...que son productos son totalmente inmateriales. Lo que fabrica y distribuye no son ya bienes, sino opiniones, juicios y perjuicios, contenidos de conciencia de todo género. Cuanto más se reduce la base material de estos productos, más abstracta y más pura es su distribución, menos vive la industria de su venta.⁴⁶

Lo anterior trae como consecuencia la eliminación de opciones y de alternativas a escala industrial, por una parte, mediante prohibiciones, censura y monopolización estatal de todos los medios de producción de que dispone la industria manipuladora de las conciencias; por otro, mediante la autodisciplina y la presión de los grupos de poder económico. Hacer que la sociedad tolere y aguante voluntariamente esta situación constituye el cometido y el resultado más importante de la manipulación y moderación de las conciencias. De lo anterior se observa que la función informativa que debe expresar todo medio de comunicación con categoría de servicio público, se encuentra en grave crisis misma que tiene su origen en el carácter multívoco⁴⁷ de una noción: servicio público que no logra estabilizarse, además de los diversos factores tales como: econó-

⁴⁶ Enzensberger, Hans Magnus, *Detalles*, 2a. ed, Barcelona, Anagrama, 1985, p. 13.

⁴⁷ Meilan Gil, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1979, p. 77.

micos, políticos, culturales e ideológicos, por lo que en tanto no se haga un esfuerzo por construir una verdadera teoría ética y democrática de los medios de comunicación, éstos seguirán asumiendo múltiples funciones, pero ninguna que tenga el carácter de servicio público.

De lo anterior la relevancia de ahondar sobre los compromisos que representa para la televisión, como uno de los principales medios de comunicación, el considerarla como un servicio público.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

ABAD ALCALÁ, Leopoldo, *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*, Madrid, Dykinson, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del acto administrativo. Primer curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 2004.

ALFONSO JIMÉNEZ, Armando (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, 2002.

CALVO CHARRO, María, *La televisión por cable*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

CASTRO ESTRADA, José, “La teoría del servicio público en el derecho mexicano”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 4, septiembre-diciembre de 1939.

CASTRO VILLALOBOS, José Humberto, *Las transmisiones internacionales directas de televisión por satélite. Régimen jurídico*, México, edición del autor, 1995.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “El régimen jurídico de las telecomunicaciones: del servicio público y la gestión en monopolio al servicio del interés general prestado en régimen de competencia”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005.

———, “El servicio público de televisión en la actualidad y sus problemas conceptuales y reales”, *El régimen jurídico del audiovisual*, Madrid, Marcial Pons, Generalitat de Catalunya, 2000.

———, *La radio-televisión como servicio público esencial*, Madrid, Tecnos, 1998.

- FERNÁNDEZ, José Luis, *Derecho de la radiodifusión*, México, Olimpo, 1960.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa-UNAM, 1995.
- , *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- , “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, en ALFONSO JIMÉNEZ, Armando (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, UNAM, 2002.
- FERNÁNDEZ SHAW, Félix, *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, Madrid, Tecnos, 1978.
- GARCÍA LLOVET, Enrique, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- GAY FUENTES, Celeste, *La televisión ante el derecho internacional y comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, 4 ts.
- HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “El régimen jurídico de la televisión: análisis de derecho comparado”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 118, octubre-diciembre de 2002.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- Legislación en radio, televisión y cinematografía* (revisada y actualizada por Javier Orozco Gómez), México, Porrúa, 2003.
- LEÓN MARTÍNEZ, Enrique, *La televisión en el proceso político de México*, México, Federación Editorial Mexicana, 1975.
- MAIGRET, Eric, *Sociología de la comunicación y de los medios*, trad. de Elisabeth Lager y Emma Rodríguez Camacho, México, Fondo de Cultura Económica.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003.
- MELIÁN GIL, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1979.

- MONSIVÁIS, Carlos, “De la televisión entre nosotros”, *Sala de Prensa*, año VI, vol. 3, núm. 71, septiembre 2004. Publicación en línea <http://www.saladeprensa.org/art561.htm>.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El marco jurídico de los medios electrónicos*, México, Porrúa, 2001.
- POUND, Roscoe, “The Rise of the Service State and its Consequences”, *Harvard Law Review*, 1949.
- RAMÍREZ DE ARELLANO Y HARO, Rosa María, “Radiodifusión: antecedentes regulatorios; su naturaleza y marco jurídico. Expectativas de un nuevo marco legal”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005.
- TALANCÓN, Jaime Hugo, “El poder político y la televisión”, *Cauces. Expresión de los Estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM*, México, núms. 12-13, octubre de 2004 y marzo de 2005.