

**RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOBRE MEDIOS PÚBLICOS.**

**Introducción**

Los medios públicos son uno de los diversos instrumentos que los Estados contemporáneos usan para garantizar el respeto a los derechos fundamentales del hombre en materia de comunicación. La radiodifusión y las radiodifusoras denominadas públicas cumplen una función vital dentro del complejo y diversificado mapa de las sociedades democráticas contemporáneas y ayudan a fortalecer el Estado de derecho. Las sociedades modernas aspiran a contar con ciudadanos mejor informados, conformando una opinión pública que mejore la toma de decisiones en su vida cotidiana y responsabilidades ciudadanas, como la elección de sus representantes políticos o actividades cotidianas como la compra de alimentos, productos o la selección de servicios.

Sin embargo, la historia nos ha enseñado que ha existido una vocación por transformar la radiodifusión en un poder político, que ha pasado de servir a la sociedad a servirse de ella, transformándose de tanto en tanto en monopolios públicos y privados, evitando la competencia y soslayando los derechos de los ciudadanos.

En uno y otro caso han sido y son perjudiciales, ya que distorsionan severamente los modelos de comunicación, creando entidades que de manera similar replican el abuso del poder que les da el monopolio, imponiendo posiciones ideológicas, políticas, emitiendo opiniones parciales, concentrando la publicidad y los ingresos; construyendo una opinión pública a favor de posiciones personales, defendiendo en la pantalla intereses corporativos, partidistas y generando confusión en las posiciones de consumo económico, político y social de la sociedad; en suma, construyendo sociedades que no disfrutan de la pluralidad en la información y, por lo tanto, ven restringido el ejercicio



de su opinión pública. El derecho a ser informado por esta vía siempre estará en peligro si la ley y el estado de derecho no sujetan y regulan esta actividad.

Karl Popper<sup>1</sup> decía que “la democracia consiste en poner bajo control el poder político”, y afirmaba, “la televisión se ha convertido en un poder político colosal, potencialmente, se podría decir, el más importante de todos”. Y concluye: “ninguna democracia puede sobrevivir si no se pone fin al abuso de ese poder”.

La fórmula explosiva que resulta de mezclar la tecnología de las comunicaciones, el poder político y los ingresos derivados de las enormes ganancias económicas de esta industria, han provocado una evolución más bien errática y confusa en el desarrollo de los denominados medios públicos, y esto ha ocasionado algunas de las más importantes discusiones del derecho público y de la comunicación en los últimos 70 años.

Las emisoras públicas se han visto afectadas por estos debates y se extiende la discusión ya no sólo a su naturaleza tecnológica e informativa, sino a sus consecuencias para la democracia, la economía y el fortalecimiento de los Estados. Eso explica los sucesivos intentos por definir su rumbo en diversas partes del mundo, así como los discursos públicos de algunos líderes internacionales. Por ejemplo, Valéry Giscard D’Estaing decía en mayo de 1988:<sup>2</sup> “La televisión europea es demasiado importante como para dejarla a los intereses del mercado”.

Estas preocupaciones no quedaron fuera de la academia y profesores tan reputados como Maurice Duverger afirmaban que “el pluralismo de los partidos políticos continuaría siendo ilusorio y formal si no se acompaña del pluralismo de los medios de información”<sup>3</sup>, y que “existen excepcionalmente en los países capitalistas algunas instituciones originales que tienden a una información realmente independiente, es decir, que no se hallan sujetas al Estado y a las servidumbres capitalistas al mismo

---

<sup>1</sup> Popper, Karl. “*La televisión es mala maestra*”. Fondo de Cultura Económica, México 2006. Pág. 48

<sup>2</sup> Obra colectiva realizada por el Grupo de Prospectiva de la Televisión Europea. “*La Televisión Europea del año 2000*”. Ob. Cit. p. 12

<sup>3</sup> Duverger, Maurice. “*Sociología Política*”. Ediciones Ariel, Colección “Demos”, Barcelona 1972, Pág. 228



tiempo. La organización de la radio o de la televisión en servicios públicos autónomos con respecto al Estado, administrados por un consejo de administración formado por delegados de los periodistas, por representantes de los usuarios y por personalidades independientes, parece ser muy eficaz a este respecto. La BBC inglesa está organizada de acuerdo con este tipo y su independencia es bastante notable”.

### **El problema**

El surgimiento del servicio de comunicación integrado por la radiodifusión y las telecomunicaciones a principios del siglo pasado, así como su inmediata adopción por la sociedad, obligó a los Estados contemporáneos a destinar la participación de los poderes instituidos para la creación de un régimen de derecho público, que regulara los derechos de los ciudadanos y a los actores que se integran estos sistemas de comunicación.

Este modelo es complejo y variable en cada país y su adopción es afectado por factores políticos económicos, jurídicos e incluso culturales; sin embargo, en mayor o menor medida podemos afirmar que existe un consenso sobre algunos elementos esenciales de estos medios, entre otros: el régimen jurídico de acceso a concesiones y uso del espectro radioeléctrico, los servicios de comunicación; la regulación de los contenidos, las reglas del mercado, la asignación y administración de bandas, así como los fines de estos servicios.

Dentro de este modelo, en las últimas décadas se ha reconocido en casi todo el mundo la necesidad de incorporar el concepto de “medios públicos” como una institución fundamental dentro del régimen de radiodifusión y políticas de comunicación occidental, esencialmente para garantizar el derecho a la información, la libertad de expresión, la democracia, la educación, la difusión, identidad y diversidad cultural; así como la protección a los derechos de los grupos socialmente vulnerables y de los consumidores.





Estos fines no siempre han sido los mismos y han evolucionado a lo largo del tiempo, siempre a partir de circunstancias y momentos históricos directamente vinculados a la evolución de los derechos políticos de las naciones, de los intereses económicos de los actores y al eventual desarrollo de la tecnología. Estados democráticos contemporáneos, el Consejo de Europa y algunos organismos internacionales han reconocido al servicio público de radiodifusión por ser un elemento vital para la democracia al que se le considera, incluso, un bien cultural que debe ser preservado. Sin embargo, en los últimos años estas entidades han estado inmersas en un proceso de replanteamiento, evolución y, en algunos casos, de búsqueda de la identidad perdida.<sup>4</sup>

Aunque joven, esta institución ha dado debates muy intensos en diversas épocas y geografías, dividiendo al mundo desde su origen en dos grandes modelos: en un principio, el modelo monopólico europeo, mismo que evolucionó al sistema concurrente denominado dual; y por el otro, el modelo privado y competitivo norteamericano. En ambos casos se antepone la preocupación del Estado y sus órganos internos a partir del reconocimiento del “interés público” y como consecuencia garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por otra parte, parece que el diálogo a lo largo de los últimos 70 años sobre los medios públicos, nos permite identificar una serie de conceptos que en principio parecen iguales, pero que en la práctica son totalmente distintos a lo concebido. Por si fuera poco, estamos ante el caso de una institución reconocida y mencionada con el mismo nombre en muchos países, pero regulada, entendida y estudiada de manera distinta.

Todo indica que enfrentamos una palabra que, como Robert Dahl dice sobre la democracia, significa “muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y

---

<sup>4</sup> Sobre la idea de falta de identidad y crisis de los medios públicos, consúltese: *In search of identity*, dentro de “*Television across Europe*”: regulation, policy and independence *Volume 1. Monitoring Report. Varios autores*, OPEN SOCIETY INSTITUTE, Gyoma, Hungary, 2005; EU monitoring and Advocacy Program (eumap), network media program (nmp); Bustamante, Enrique. “*La televisión económica*”. Gedisa editorial, Barcelona, España, 2004, pág. 57 y Pere-Oriol, Costa. “*La Crisis de la Televisión Pública*”. Editorial Paidós, España 1986.



lugares”.<sup>5</sup> Estamos ante una palabra polisémica a la que se le atribuyen significados y referencias políticas y sociales relativas, cuando no subjetivas. Ha sido defendida por gobiernos democráticos modernos y también por estados totalitarios; ha sido sinónimo de medios cooptados, pero una referencia clara para defender la pluralidad democrática. En Europa se la ve como parte del sistema soberano-dual de la radiodifusión, pero en Estados Unidos es parte de la tradición política de descentralización local de la radiodifusión y de respeto a la sociedad civil organizada. En Europa se buscan medios públicos dominantes y sólidos, en Estados Unidos, muchos, locales e independientes. Es vista en Europa como una entidad pública, creada, financiada, administrada y auditada por el Estado, pero en Estados Unidos es la sociedad civil organizada la que obtiene el privilegio de tal denominación.

Estos medios pueden ser, por ejemplo en Inglaterra, eminentemente centralistas y creados por una Carta Real; y en Alemania descentralizados y autónomos en sus *landers*. En España pueden contar con un estatuto de autonomía, pero depender del Parlamento al mismo tiempo; y en Estados Unidos pueden ser regulados por un órgano autónomo de los poderes públicos. Por si fuera poco, en América Latina y México nos enfrentamos a múltiples denominaciones para referirnos a medios públicos: medios de gobierno, oficiales, culturales, educativos, de interés público, del Estado, de titularidad pública o de derecho público; y nuestros vecinos de Estados Unidos integran a esta noción, a los medios comunitarios, indigenistas y universitarios. Pocas palabras son capaces de contener tanta expectativa en su significado y ser, al mismo tiempo tan poco comprendidas.

---

<sup>5</sup> Dahl, Robert. “*La Democracia*”. Editorial Taurus, México 2006. Pág. 9



### Un nuevo marco jurídico

**Nueva legislación, un nuevo medio.** Le reforma constitucional al sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones (DOF: 14/07/2014) nos presentó un relevante marco jurídico que define por primera vez los elementos esenciales que definen, estructuran y regulan a los medios públicos en México. Esta regulación comienza en el artículo sexto de la constitución, continúa en la ley federal de radiodifusión y telecomunicaciones y concluye en la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Así, el Inciso B, párrafo V del artículo 6 de la Constitución establece la creación de un medio público nacional que se transforma en líder del proyecto de comunicación social pública del país, conocido como Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano:

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

**Elementos esenciales.** En los artículos transitorios de la misma reforma a la Constitución, se señalan los elementos esenciales que dan vida jurídica a los medios públicos. Artículo decimo transitorio: “DÉCIMO. Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión **deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de**





financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.”

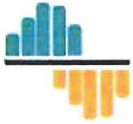
¿Quiénes son sujetos de una concesión para medios públicos? La ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF: 14/07/2014) señala claramente el régimen jurídico de acceso a la concesión que permitirá al medio público explotar el espectro radioeléctrico y con ello, comenzar una vida tecnológica y accesible para las audiencias. El artículo 67 de esta ley establece que “De acuerdo con sus fines, la concesión única será:

I...

II. Para uso público: Confiere el derecho a **los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público** para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones.”

Con esta descripción, los sujetos que pueden ser titulares de una concesión son, en todos los casos, organismos públicos y determinados. El carácter de medios públicos se atribuye solo a entidades financiadas y sujetas a un régimen de derecho público.

**Medios Públicos, obligados a cumplir un fin público y determinado.** El Artículo 86 de la misma ley señala que “Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. En dicha solicitud **deberán precisarse los mecanismos para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.**



El Instituto verificará que los mecanismos expuestos en la solicitud sean suficientes para garantizar dichos objetivos y, de lo contrario, prevendrá al solicitante para que realice las modificaciones pertinentes.”

**Sanción por no cumplir la ley.** La nueva legislación para los medios públicos establece por primera vez sanciones que van de multa hasta la revocación por no cumplir cabalmente el título de concesión, incluidos los elementos esenciales que definen e integran a un medio público. Esta es la primera legislación en América Latina que define, regula y vigila la función de la comunicación pública por un organismo autónomo.

Sanciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

“Artículo 298.

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

III. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o autorización cuyo incumplimiento no esté sancionado con revocación”

“Artículo 303. Las concesiones y las autorizaciones se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:

III. No cumplir las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o autorización en las que se establezcan expresamente que su incumplimiento será causa de revocación;

X. No cumplir con las obligaciones ofrecidas que sirvieron de base para el otorgamiento de la concesión”.

La legislación mencionada define una actuación precisa y obligaciones de supervisión al Instituto Federal de Telecomunicaciones, que así se transforma en una autoridad competente para verificar la forma de integración de los medios públicos y consecuentemente, garantizar la autonomía y gestión técnica de estos medios en México.





### Recomendaciones

La regulación para los medios públicos en México, es una de las más avanzadas en América Latina y para generar un verdadero cambio en estas instituciones, es fundamental la supervisión de sus obligaciones legales y la transformación institucional de cada medio. Actualmente, muchos medios públicos no han realizado su proceso de transición de permiso a concesión en los términos establecidos por la Constitución y las leyes aplicables.

Incluso, muchos de estos medios carecen de los elementos de forma que la ley establece para denominarlos medios públicos, algunos de ellos se encuentran adscritos a las direcciones de comunicación social de los gobiernos de los estados, a secretarías de gobierno, e incluso su programación es decisión directa del gobernador en turno.

Los elementos esenciales que dan vida y forma a los medios públicos establecidos por la ley, en muchos casos han sido abiertamente omitidos por gobernadores en estados de la República, faltando al cumplimiento institucional de la ley, tales como la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, provocando un deterioro local en la calidad del derecho a la información, la libertad de expresión, la construcción de una opinión pública informada y la democracia. Por lo anterior y de acuerdo a las facultades establecidas en la ley para este Consejo Consultivo, nos permitimos presentar las siguientes recomendaciones:

**Primera.** Invitamos al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones a que pondere acelerar el cumplimiento del régimen jurídico, la transformación y normalización institucional de los medios públicos, supervisando el proceso para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación



ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

**Segunda.** Invitamos al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones a ponderar, el ejercicio más estricto de la ley, y la aplicación de las infracciones establecidas en la misma a los medios públicos que se rehúsen a cumplir con los mecanismos mencionados.

**Tercera.** Invitamos al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones a ponderar el ejercicio de sus facultades en materia de revocación, para aquellos medios públicos que reiteradamente y con dolo, falten al cumplimiento de la normatividad aplicable.

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

**Presidente**

**Lic. Juan José Crispín Borbolla**

**Secretario**

La Recomendación fue aprobada por el III Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros presentes: Rodolfo De la Rosa Rábago, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Salma Leticia Jalife Villalón, Federico Kuhlmann Rodríguez, Elisa V. Mariscal Medina, Luis Miguel Martínez Cervantes, Alejandro Ulises Mendoza Pérez y Jorge Fernando Negrete Pacheco, en su VI Sesión Ordinaria celebrada el 28 de junio de 2018, mediante Acuerdo CC/IFT/280618/12.