

# RADIODIFUSIÓN: ANTECEDENTES REGULATORIOS; SU NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO. EXPECTATIVAS DE UN NUEVO MARCO LEGAL

Rosa María RAMÍREZ DE ARELLANO Y HARO\*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Antecedentes regulatorios de la radiodifusión*; III. *Naturaleza y marco jurídico*; IV. *Expectativas de un nuevo marco legal*.

## I. INTRODUCCIÓN

Es indudable que la radio y la televisión abiertas —la radiodifusión— son uno de los medios masivos de comunicación más importantes, ya que pueden ser recibidas por el público en general, el que únicamente requiere de un aparato receptor —un radio o una televisión—, para recibir las señales radiodifundidas. En otras palabras, para recibir las señales no se requiere de que medie un contrato con un prestador de servicios de telecomunicaciones, ni pagar una tarifa ni mucho menos de un equipo especial para recibirlas, como sería el caso del servicio de audio y televisión restringidas por cable, microondas o por satélite. Es bajo estas consideraciones en las que radica la importancia de la radio y televisión abiertas: en que cualquier persona puede tener acceso a la información, al entretenimiento, a la cultura, propiciando con ello la integración de la población al desarrollo nacional.

\* Licenciada en derecho por la UNAM; miembro de la Barra de Abogados; vicepresidenta de la Federación Internacional de Astronáutica; miembro del Consejo Directivo del Instituto Internacional de Derechos Espacial; miembro de la Academia Internacional de Astronáutica; profesora de Derecho de las telecomunicaciones en la Universidad Panamericana y de Bienes del Estado, en el INAP.

## II. ANTECEDENTES REGULATORIOS DE LA RADIODIFUSIÓN

La radiodifusión y en específico la radio —al igual que otros servicios de telecomunicaciones— inició sus primeras transmisiones en nuestro país el 27 de septiembre de 1921 y a partir de ahí empezó a crecer de manera exponencial. Algunas emisoras fueron operadas por particulares, otras por dependencias gubernamentales —Dirección General de Telégrafos Nacionales—. La modalidad radiofónica comercial inició hacia 1923 cuando un “radiodifusor” —de nombre De Tárnava— empezó a vender entre sus conocidos tiempo para anuncios; así como aparatos receptores.

La operación de la radio se daba a través de un emisor mediante el cual se difundía en forma simultánea, a través de frecuencias radioeléctricas, el mismo “contenido” a diferentes receptores localizados en distintos lugares, sin que éstos pudieran comunicarse a través del receptor con el emisor.

La Ley de Comunicaciones Eléctricas fue la primera que reguló a las estaciones de radio, pero no bajo el concepto y definición que hoy en día se les atribuye en la Ley Federal de Radio y Televisión que regula la materia.<sup>1</sup> El artículo 1o. de la Ley en comentario se establecía:

Las comunicaciones eléctricas comprenden, para los efectos de esta Ley, la telegrafía, la radiotelegrafía, la telefonía, la radiotelefonía y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción con o sin hilos conductores de sonidos, signos o imágenes”. La referencia de dicha Ley fue motivada por la necesidad de una normatividad que la regulara, considerando el acelerado desarrollo de la misma y fue planteada por la denominada Liga Central Mexicana de Radio al Presidente Álvaro Obregón, bajo un proyecto de Reglamento Sobre Radio (mayo de 1923).<sup>2</sup>

Con base en dicha Ley, la radio fue catalogada como un sistema eléctrico de transmisión y recepción mediante el uso de frecuencias radioeléctricas, en esencia podría afirmarse que se le consideró como un sistema de telefonía inalámbrica.

Cuestión importante de esta Ley es la relativa a que todas las instalaciones para comunicaciones eléctricas establecidas o que en lo futuro se esta-

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1926, bajo la Presidencia de Plutarco Elías Calles.

<sup>2</sup> *Historia de las comunicaciones y los transportes en México. La radiodifusión*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.

blecieran quedaban sujetas a los poderes federales,<sup>3</sup> en cuanto se relacionaran con las siguientes materias, de las cuales reproducimos textualmente algunas de ellas por considerarlas como un precedente regulatorio importante que se incorporó en la regulación de la radiodifusión en las leyes que siguieron a la de comunicaciones eléctricas.<sup>4</sup>

a) Cumplimiento de las obligaciones que la concesión y las disposiciones federales impongan al concesionario.

b) Declaraciones de caducidad de la concesión o de alguno de los derechos que ella otorgue, o la rescisión en su caso.

c) Revocación de los permisos.

d) Expropiación por causa de utilidad pública.

e) Hipotecas o gravámenes reales sobre las instalaciones y su registro o inscripción.

f) Venta de las instalaciones y en general todas las cuestiones que afecten su propiedad.

g) Formación, modificación, cancelación y aplicación de las tarifas y reglamentos de servicio.

Otras referencias importantes que considero relevantes mencionar son las relativas a quiénes podían ser titulares de las concesiones; cuestiones sobre competencia y monopolio; información; condiciones de servicio público; participación de los ingresos al gobierno federal; prohibición de traspasar o hipotecar la concesión a favor de gobiernos extranjeros; sanciones relativas, entre otros, por transmitir mensajes o noticias que atenten contra la moral, las buenas costumbres, la paz, etcétera.

En cuanto al tema específico de la radiodifusión, la Ley la definió con relación al contenido de las transmisiones en su artículo 63, que establecía lo siguiente: “Instalaciones radiodifusoras son las establecidas o que se establezcan para la divulgación de conferencias, conciertos y noticias varias de interés general”.

Dicha Ley no establecía qué servicios se encontraban o no sujetos al otorgamiento de concesión o de permiso. Quedaba a juicio de la autoridad definirlo con base en la importancia del servicio.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A excepción hecha de las líneas telefónicas que no conectaran con las de jurisdicción federal.

<sup>4</sup> Artículo 7o. de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

<sup>5</sup> En 1926 se otorgó el primer permiso a la emisora CYI.

Las leyes que en materia de comunicaciones eléctricas que sucedieron a la de Comunicaciones Eléctricas, fueron la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931, que escasamente estuvo en vigor un año; la de Vías Generales de Comunicación de fecha 29 de agosto de 1932 que fue abrogada por la Ley de Vías Generales de Comunicación.<sup>6</sup> Dichas leyes regularon la radiodifusión en términos similares a los que hemos mencionado con relación a la Ley de Comunicaciones Eléctricas. La diferencia fundamental era que las comunicaciones eléctricas fueron consideradas bajo el rubro de una vía general de comunicación.

De las leyes mencionadas en el párrafo precedente por su importancia y por el tiempo que reguló a la radiodifusión —20 años—, la Ley de 1940, la comento en aras de destacar algunas cuestiones que propiciaron el desarrollo de la radiodifusión de forma más ordenada, aunque sin tocar de manera puntual la esencia, el significado y la trascendencia de la radio y televisión abiertas.

Con base en la Ley de 1940, la radiodifusión quedó sujeta a las disposiciones de carácter general contenidas en el libro primero y en el capítulo VI del libro quinto, relativo a comunicaciones eléctricas, dedicándole en dicho capítulo, escasos artículos que no se diferenciaban en mucho de las disposiciones contenidas en la Ley de Comunicaciones Eléctricas. Conforme a la Ley de 1940, se sujetó a las estaciones de radiodifusión comercial al régimen de concesión; y a las estaciones culturales, de experimentación científica y las de aficionados, al régimen de permiso. A las comerciales le aplicaban el procedimiento establecido en los artículos 8o., 14 y 16. El particular conforme a un plan emitido y publicado por el gobierno presentaba solicitud de concesión, determinando las características técnicas de la emisora y su programación. La solicitud era publicada en periódicos del área a cubrir y de no haber objeciones por parte de terceros, se otorgaba la concesión. Con relación a su contenido le eran aplicables las cuestiones relativas a las comunicaciones eléctricas que dicha Ley asumió y mantuvo de la Ley de Comunicaciones Eléctricas a que nos hemos referido con antelación.

En el caso de los permisos la Ley citada preveía que se ajustarían a los términos del reglamento respectivo, el cual no se emitió. No obstante los permisos se solicitaban y se otorgaban.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de febrero de 1940.

La carencia de disposiciones en la Ley de 1940 que regularan en extenso a la radio y televisión abiertas, bajo un contexto distinto a la de una vía general de comunicación; la no existencia de reglamentos u otras disposiciones legales, generó —como hasta la fecha acontece en el sector de las telecomunicaciones— que se regulara a los concesionarios y permisionarios a través de los títulos de concesión y permiso.

De hecho, la radiodifusión se reguló antes de la Ley Federal de Radio y Televisión, como un servicio de telecomunicaciones, aunque ninguna de las leyes que la regularon y que hemos citado mencionaran que se trataba de un servicio.

### III. NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO

Con base en los antecedentes legales que hemos mencionado, en cuanto a que la radiodifusión se ha catalogado como parte de las comunicaciones eléctricas, incluyendo a éstas como una vía general de comunicación, podríamos concluir que la naturaleza de la radiodifusión es igual a la de un “servicio de telecomunicaciones”. Las referencias en las cuales se sustenta dicha afirmación se encuentran contenidas, además, en la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT),<sup>7</sup> así como en el Reglamento de Radiocomunicaciones,<sup>8</sup> anexo a la Constitución.

La Constitución de la UIT define en el numeral 1010 a la radiodifusión en los siguientes términos: “Servicio de radiodifusión: Servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general. Dicho servicio abarca emisiones sonoras, de televisión o de otro género”.

Por su parte el Reglamento de Radiocomunicaciones (RR) contiene idéntica definición en el numeral 1.38.

A partir de las disposiciones del RR,<sup>9</sup> y con el objeto de identificar plenamente la naturaleza de la radiodifusión, conviene tener presente las siguientes definiciones, para lo cual tomaremos la referencia de que se trata

<sup>7</sup> Adoptada en la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, celebrada en Ginebra, Suiza, en 1992, y modificada en idénticas conferencias celebradas en Mineápolis, Estados Unidos, 1998, y Marraqesh, Marruecos, 2002.

<sup>8</sup> Adoptados en la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1992 y que se actualizan en las conferencias mundiales de radiocomunicación de la UIT.

<sup>9</sup> Artículo 1o. Términos y definiciones del RR.

de un servicio de radiocomunicación, conforme al término definido: “1.19 Servicio de radiocomunicación: Servicio definido en esta sección<sup>10</sup> que implica la transmisión, la emisión o la recepción de ondas radioeléctricas para fines específicos de telecomunicación”.

Por su parte, la radiocomunicación se define como sigue en el RR: “1.6 radiocomunicación: Toda telecomunicación transmitida por ondas radio-eléctricas (CS) (CV)”.

El término “telecomunicación” se define en el RR como sigue: “1.3 telecomunicación:<sup>11</sup> Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos (CS)”.

En lo que se refiere al medio de transmisión de la telecomunicación, el RR contiene la siguiente definición: “1.5 Ondas radioeléctricas u ondas hertzianas: Ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3 000 GHz, que se propagan por el espacio sin guía artificial”.

Todas las definiciones que hemos transcrito, nos permiten confirmar que la radiodifusión es un servicio de telecomunicaciones. Esta cuestión no se puede variar so pena de aislar a la radiodifusión del tronco común al que pertenece: las telecomunicaciones.

Definida su naturaleza, cabría la pregunta de ¿es suficiente ubicar a la radio y televisión abierta como un mero servicio de telecomunicaciones? Por supuesto que no. Sería tanto como obviar su esencia, su trascendencia e importancia como medio masivo de comunicación.

Escindida la radiodifusión de la Ley de Vías Generales de Comunicación mediante la derogación expresa del capítulo sexto del libro quinto de la Ley antes citada, con excepción de lo relativo a instalaciones de aficionados, a que se refiere el artículo transitorio 2o. de la vigente Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT)<sup>12</sup> es, a mi juicio, en esta Ley en la cual encontramos el sustento necesario para apreciar el otro aspecto que implica la radio y la televisión abiertas: que es una actividad de interés público.

<sup>10</sup> Sección III del artículo 1o. del RR. Servicios radioeléctricos.

<sup>11</sup> Sección I del artículo 1o. del RR. Términos generales.

<sup>12</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1960.

## 1. Principios fundamentales de la radiodifusión

Son los siguientes y se encuentran contenidos en el título primero de la LFRT:

- a) El dominio de la nación sobre el espacio aéreo;
- b) El uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias y canales radioeléctricos únicamente podrá hacerse previa concesión o permiso del Ejecutivo federal en los términos de la LFRT;
- c) Que la radiodifusión constituye una actividad de interés público que el Estado debe proteger y vigilar;
- d) Que la radio y la televisión tiene la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones procurarán:

1. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares.
2. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo de la niñez y la juventud.
3. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo; conservar sus tradiciones, la propiedad del idioma y exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.
4. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y la cooperación internacionales.

e) El Estado promoverá —en todos los órdenes de gobierno—, la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica;

f) Facilitar la operación de estaciones difusoras que por sus características técnicas sean susceptibles de ser captadas en otro país para difundir la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales e informar sobre la vida nacional en todos sus aspectos.

La radiodifusión como una actividad de interés público no es texto exclusivo de la legislación mexicana. Al respecto podríamos citar como ejemplos de lo antes dicho, a la Ley Nacional de Argentina (1980); Broadcasting Services Act (1942-2002) de Australia; la Loi Fédérale sur la Radio et la Télévision de Suiza (1991-2002); Broadcasting Act de Canadá (1991-2003).

La LFRT no cataloga a la radiodifusión como un servicio y menos que éste se encuentre sujeto al régimen de servicio público. De acuerdo con la LFRT, la radiodifusión es una actividad de interés público y una industria. Lo anterior lo podemos corroborar no únicamente revisando la LFRT, sino los títulos de concesión.

Con base en la Ley, la materia de la concesión es el uso comercial de canales de radio y televisión. Este aspecto es congruente con lo establecido en el artículo 27 constitucional el que indica que el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de la nación como lo son las bandas de frecuencias que se propagan en el espacio, es materia de concesión. Las concesiones que se otorgan en la materia son para usar comercialmente los canales o frecuencias.

No obstante lo anterior, en la LFRT se usa el término “servicio” en diversas ocasiones —cuestión que debió ser difícil para el legislador—, dado que la LFRTV enfoca su terminología a la estación, al equipo, a la frecuencia, al canal, pudiendo haber concretado lo que en esencia se debió decir: que el uso, aprovechamiento y explotación de la frecuencia o el canal es para prestar el servicio de radio o televisión —abiertas—.

Por mi parte, el “servicio de radiodifusión” debe proveerse de manera continua, uniforme y regular para satisfacer necesidades colectivas —características básicas de todo servicio público—, por lo que de reformarse la LFRT únicamente habría que precisar que se trata del servicio de radiodifusión y, sin sujetarlo al régimen de servicio público, imponer las condiciones de éste último. Hablar de servicio a terceros es válido si se considera la crisis que el concepto de servicio público ha padecido desde su concepción.<sup>13</sup>

Otras legislaciones como la de Canadá, definen la radiodifusión y la ubican como un sistema. En el caso de la ley australiana sí habla de servicios cuando se refiere a la televisión comunitaria. Por su parte, la ley suiza habla de la difusión de programas de radio y televisión.

Las diferencias son dables, puesto que las leyes se emiten teniendo en cuenta la “idiosincrasia” de cada país. Lo cierto es que en materia de radio y televisión abierta puedo decir, con sus excepciones, que todas las regulaciones en materia de radiodifusión de otros países al igual que el nuestro, tienen objetivos similares: es una actividad de interés público; se busca

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 737.

cumplir con una función social; cuestiones de seguridad; integrar a los nacionales al desarrollo nacional, por citar algunas referencias.

## 2. *Jurisdicción y autoridades competentes*

La materia que regula la LFRT es de jurisdicción federal, ya que es una Ley emitida por el Congreso de la Unión en términos de lo previsto en el artículo 73 fracción XVII de la Constitución federal; por lo tanto, las autoridades locales —estados, municipios y gobierno del Distrito Federal—, carecen de atribuciones para regular la materia. Esto sin perjuicio de que tratándose de la instalación de una emisora, se deberá cumplir con la ley local en materia de obras y uso de suelo.

Las autoridades competentes en materia de radio y televisión son las Secretarías de Comunicaciones y Transportes; de Gobernación; de Educación Pública; y de Salud.

En otros países se han establecido comisiones específicas para regular y otorgar concesiones en las que participa un poder distinto al Ejecutivo, como sería el Legislativo. En México, quien otorga las concesiones y los permisos es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes previa opinión de la Secretaría de Gobernación, es decir, el Poder Ejecutivo federal.

No sería legal en nuestro país el que se integrara un consejo, comisión o cualquier órgano colegiado para que otorgue las concesiones y los permisos, a menos que previamente se modifique el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, ya que de manera expresa establece que el Ejecutivo federal es quien tiene la atribución.

## 3. *Concesiones y permisos*

En párrafos anteriores comenté que uno de los principios fundamentales contenidos en la LFRT, es el relativo a que corresponde a la nación el dominio directo del espacio aéreo.

La referencia de dicho dispositivo la encontramos en el párrafo cuarto *in fine* del artículo 27 constitucional —por lo que se opina que fue innecesario reiterarlo en la ley—, el que fue reformado por decreto de 6 de enero de 1960, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 20 del mismo mes y año, el cual textualmente establece en su parte final el siguiente texto, el que inicio con la introducción del propio párrafo: “Corres-

ponde a la nación el dominio directo... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

En la parte final del párrafo transcrito, encontramos la referencia al espacio que como hemos señalado es un bien de la nación. El espacio como vía general de comunicación tiene un doble uso —refiriéndonos obviamente a las comunicaciones— para las rutas aéreas cuando nos referimos al espacio aéreo —por lo menos hasta hoy en día— y para las telecomunicaciones en cuya definición se encuentra comprendida la radiodifusión como un servicio de radiocomunicaciones y la cual no limitaremos a lo que es el espacio aéreo, sino lisa y llanamente al espacio —incluyendo el exterior—, cuyo límite debe estar enmarcado en disposiciones de derecho internacional.

Con base en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de la nación únicamente puede hacerse por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. En el caso de la radiodifusión, la Ley es la Federal de Radio y Televisión.

De acuerdo con lo establecido en el citado párrafo sexto, no es discutible afirmar que la regla es que el Estado use, aproveche y explote sus bienes y la excepción que los otorgue en concesión; sin embargo, en México, la regla ha sido el que los particulares mediante concesión o permiso usen, aprovechen o exploten las frecuencias y los canales radioeléctricos.

Lo anterior no obvia de manera alguna el que el propio gobierno instale y opere estaciones de radio o de televisión. He suprimido, el término explotar, no porque el Estado carezca de dicho derecho, sino en virtud de que no es un fin propio del Estado lucrar o enriquecerse con sus bienes.

Bajo dicho contexto es el que la radiodifusión se ha establecido y desarrollado en nuestro país a partir del 19 de enero de 1960 en que se promulgó la LFRT.

Las estaciones de radiodifusión comerciales se encuentran sujetas a concesión; y las oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades públicas para el cumplimiento de sus fines, se encuentran sujetas al régimen de permiso.

Al respecto cabe señalar que el artículo 27 constitucional en su párrafo sexto establece que el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes se hará mediante concesión. No hace referencia alguna a permisos. Bajo tal consideración la ley habría de ser modificada para guardar la congruencia

con la Constitución. En caso de que el propio gobierno decida instalar y operar estaciones de radiodifusión, deberá reservar las frecuencias respectivas. En los demás casos, el otorgamiento de concesiones se daría con base en la satisfacción de necesidades.

### A. *Concesiones*

Las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. Aquí cabría hacer un comentario, en cuanto a que un socio mexicano puede ser una sociedad mercantil, y a ésta no se le debe de imponer restricción alguna si se encuentra constituida conforme a las leyes mexicanas y sus socios sean extranjeros.

No obstante lo anterior, en materia de inversión extranjera tanto en la legislación vigente en la materia como en la anterior, la radiodifusión es una actividad que ha estado reservada a mexicanos y a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Tal exclusividad es relativa, ya que a pesar de lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley de Inversión Extranjera,<sup>14</sup> el párrafo final de dicho artículo hace nugatoria la reservación. Dicho párrafo establece textualmente lo siguiente:

La inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas en el presente artículo directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el título quinto de esta Ley.

El título quinto de la Ley de Inversión Extranjera se refiere a la “inversión neutra”, la cual sí podrá participar en las sociedades mexicanas o en fideicomisos y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

Tratándose de la radiodifusión, algunos países la reservan para sus nacionales, por la función que representa. En países como Suiza, existe la posibilidad de que las concesiones puedan otorgarse a extranjeros domiciliados en Suiza o a personas morales bajo el control extranjero, pero do-

<sup>14</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1993.

miciliadas en Suiza; sin embargo, en este caso la Ley habla de reciprocidad con el país de origen del extranjero o de la sociedad.

En otros países, la participación extranjera en dicho sector es reducida y, las razones son de diversa índole: algunas económicas, otras culturales, otras más por cuestiones meramente de política nacional.

Es importante señalar que en los tratados comerciales celebrados por México con otros países, la radio y televisión abiertas han sido excluidos; no obstante, antes de la firma del Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Canadá y Estados Unidos de América, y que entrara en vigor el 1o. de enero de 1994, se había promulgado la Ley de Inversión Extranjera —22 de diciembre de 1993—, en la cual, como antes señalamos, se da la posibilidad de que participe la inversión extranjera en el capital social mediante la suscripción de acciones neutras.

El procedimiento para otorgar concesiones para explotar comercialmente un canal o frecuencia es como sigue:<sup>15</sup>

a) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) publica en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo mediante el cual declara susceptible de explotarse la frecuencia o el canal y la población a servir. El particular, con base en la LFRT, deberá presentar solicitud que incluya: 1) nombre o razón social; 2) justificar su legal constitución, en caso de que se trate de una sociedad; 3) información detallada de las inversiones.

Es conveniente hacer notar que con base en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y de contenido de estaciones de radio y televisión (Reglamento),<sup>16</sup> se establece para los efectos del artículo 17 de la LFRT qué se entiende por información detallada de las inversiones. A este respecto conviene señalar, que si bien es cierto que el ordenamiento mencionado da certidumbre jurídica al particular, también lo es que excede los requerimientos establecidos en la LFRT que hemos señalado.

Los requerimientos son similares a los que se exigen en la Ley Federal de Telecomunicaciones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones y que, de igual manera en exceso de lo previsto en di-

<sup>15</sup> Los artículos 17, 18 y 19 de la LFRT fueron modificados según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de 1970. Lo fundamental del cambio radicó en la modificación del procedimiento para otorgar las concesiones, sujetándolo a la previa declaración de la autoridad de declarar un canal de radio y televisión susceptibles de explotarse. Antes era a petición del particular.

<sup>16</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de octubre de 2003.

cha Ley se han complementado con disposiciones de menor jerarquía, como los acuerdos secretariales y reglas.

b) Se fija una fianza o depósito al solicitante para garantizar que continuará el trámite. La garantía puede hacerse efectiva a favor del erario federal en caso de abandono del trámite.

c) La SCT estudia cada una de las solicitudes y resuelve a su libre juicio, cuál de ellas cumple el interés social.

Es pertinente señalar que la facultad discrecional de la SCT se ha cuestionado por quienes no son seleccionados para continuar el trámite para el otorgamiento de la concesión. Ha sido a través de las resoluciones judiciales mediante las cuales se ha acotado a la autoridad a dar los elementos y razonamientos lógicos en los cuales basó su selección.

Una vez seleccionada la solicitud se ordena su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y otro periódico de mayor circulación en el área de cobertura en donde debe operarse el canal. Se otorga un plazo de 30 días a partir de la última publicación para presentar objeciones y 15 días adicionales para presentar pruebas.

De no haber objeciones, se otorgará la concesión y la Secretaría con base en el Reglamento dentro de los siguientes 15 días contados a partir de la terminación del plazo de objeciones y de pruebas y defensas fijará al seleccionado los requisitos técnicos, administrativos y legales a satisfacer.

De haber objeciones se dictará la resolución que corresponda previo su análisis, oyendo la opinión de la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación. Con relación a dicha Comisión, es pertinente hacer notar que los párrafos segundo a cuarto del artículo 8o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, fueron derogados por el transitorio tercero de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1993, por lo dicha Comisión legalmente ya no existe.

En algunos países, como los Estados Unidos de América, Canadá, Colombia, Suiza o Argentina, se otorgan las concesiones mediante licitación y mediante una contraprestación.

En México se licitan las frecuencias y canales de radiodifusión, pero no se encuentran sujetas a una contraprestación por su otorgamiento, salvo lo que la Ley Federal de Derechos establezca. Subastar las frecuencias y canales o requerir una contraprestación distinta al pago de derechos que es lo que corresponde conforme a la Ley, es desvirtuar la esencia de la radiodifusión. La concesión se debe otorgar a quien garantice mejor el interés social.

En lo que se refiere al contenido de las concesiones, la LFRT establece que se deberán de indicar en los títulos de concesión: 1) canal asignado, 2) ubicación del equipo transmisor; potencia autorizada; sistema de radiación y especificaciones técnicas; horario de funcionamiento; nombre, clave o indicativo; y término de duración.

Es en los títulos de concesión al igual que en los permisos, la autoridad incluye los derechos y las obligaciones de los concesionarios y permisionarios, en exceso a lo que la propia LFRT establece.

Es importante mencionar que existe la posibilidad legal de modificar las características de la concesión, bien por una resolución administrativa o por una de carácter judicial.<sup>17</sup>

En el caso de la resolución administrativa, puede darse por varias causas: 1) que el concesionario lo haya solicitado; o 2) que terceros operadores reciban interferencia perjudicial proveniente de otra emisora; 3) que la propia autoridad lo ordene derivado de requerimientos de carácter internacional asumidos en conferencias internacionales.

Respecto de la resolución judicial, provendrá de un operador que se sienta perjudicado por la operación de una emisora —cuestiones de carácter económico fundamentalmente—.

En todo caso, hay que tener presente que, cuando se determina por la autoridad que una frecuencia o un canal es susceptible de explotarse, es porque dicha autoridad ha realizado un estudio socioeconómico mediante el cual se infiere que es necesaria la operación de estaciones de radiodifusión en determinadas poblaciones, aun en el supuesto de que operen en el lugar otros concesionarios.

De ahí que el cambio las características de la concesión de una emisora deberá atender a que se trata de una actividad de interés público, que el Estado debe proteger y vigilar; y que debe cumplir con una función social.

El término de una concesión podrá ser hasta por 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, quien tendrá preferencia con relación a terceros. Conforme al artículo 16, se otorga a la autoridad una facultad discrecional para otorgar o no el refrendo de concesiones. Por otra parte, la LFRT es omisa respecto del plazo del refrendo y, al referirse a la preferencia respecto de terceros, es irrelevante, ya que el único que podría optar por el refrendo es el propio concesionario. En el caso de terceros, éstos tendrían que sujetarse al procedimiento concesionario que establece la LFRT.

<sup>17</sup> Artículo 22 de la LFRT.

En todo caso, la autoridad al negar u otorgar el refrendo de concesiones está obligada a motivar y fundar sus actos. En cuanto al plazo es importante señalar que la radiodifusión es una actividad de interés público que el Estado deberá vigilar y proteger para que cumpla con su función social. La negativa para otorgar el refrendo de una concesión deberá fundamentarse en los incumplimientos del concesionario y en el mal uso que haga del bien de la nación, ya que de esta manera se podrá aseverar que no ha cumplido con la función social que tiene encomendada.

Lo anterior, sin perjuicio de los medios de control de que dispone el gobierno para hacer cumplir la función social y, en su caso, para sancionar al concesionario de no hacerlo.

### *B. Permisos*

Como antes señalamos, en esencia se debería de hablar de concesiones; sin embargo, la LFRT los ubica bajo el rubro de permisos y únicamente podrá otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades públicas o sociedades cuyos socios sean mexicanos. La LFRT no establece el procedimiento para el otorgamiento de permisos. El procedimiento se encuentra establecido en el artículo 12 del Reglamento a la LFRT. A este respecto conviene señalar que tanto los requisitos como el procedimiento para otorgar concesiones y permisos deben estar contenidos en la Ley.

El Reglamento de la LFRT contiene disposiciones que hoy en día obligan a la SCT, como es el caso de establecer el Registro de Radio y Televisión, pero que en el futuro serán una imposición para los concesionarios y permisionarios, aunado a un posible pago de derechos.

### *4. Medios de control del Estado*

Los medios de que dispone el gobierno para hacer cumplir las obligaciones y derechos establecidos en la LFRT, en el Reglamento y en los títulos de concesión y permiso, son los siguientes:

- a) Vigilancia.
- b) Inspección.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Con base en lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se debe seguir el procedimiento de verificación.

- c) Aplicación de sanciones.<sup>19</sup>
- d) Caducidad y revocación.<sup>20</sup>
- e) Rescate.<sup>21</sup>
- f) Reversión.<sup>22</sup>
- g) Pérdida de bienes a favor de la nación.<sup>23</sup>
- h) Expropiación.<sup>24</sup>

Es importante señalar que el Reglamento previene que la autoridad competente para imponer las sanciones por violaciones a la LFRT y al propio Reglamento, es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación, lo que es contrario a la propia Ley que reglamenta. El artículo 51 del citado Reglamento dispone: “La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación impondrá las sanciones correspondientes por las violaciones a las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de este Reglamento”.

Es obvio que se debe entender que tales facultades se ejercerán conforme a las atribuciones que la propia Ley le otorga a la Secretaría de Gobernación en la LFRT.

#### IV. EXPECTATIVAS DE UN NUEVO MARCO LEGAL

Son variados los motivos que se han esgrimido para modificar la Ley Federal de Radio y Televisión e inclusive se habla de una nueva ley y muchos son los participantes.

Entre los principales motivos se mencionan:

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Aplica el procedimiento establecido por el artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>22</sup> La reversión aplica cuando las concesiones o permisos se dan por terminadas por cualquier causa.

<sup>23</sup> La LFRT fue modificada para adicionar el artículo 104 bis según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1974, en el cual se establece el procedimiento respectivo.

<sup>24</sup> Aplicaría en el supuesto de que la LFRT considerara a la radiodifusión sujeta al régimen de servicio público, ya que conforme a lo establecido en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación, se establecen las causas de utilidad pública para expropiar, y entre ellas se encuentra a los servicios públicos.

- a) Establecer de manera puntual los requisitos y procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos.
- b) Contenido de las transmisiones.
- c) Concentración de concesiones.
- d) Aplicación de nuevas tecnologías.

Con relación a los requisitos y procedimiento, se cuestionan las facultades discrecionales de la autoridad para otorgar las concesiones, ya que la LFRT le otorga la atribución a la SCT de seleccionar a su libre juicio quién debe de continuar el trámite concesionario.

Es cierto que las facultades discrecionales pudieran provocar actos arbitrarios. Ciertamente es que la autoridad se encuentra obligada a motivar y fundar sus resoluciones y si éstas no se ajustan a la ley, el particular detenta diversos medios de defensa y puede objetarlas vía el procedimiento administrativo ante la autoridad que emitió el acto; bien ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal; o bien por la vía del amparo —y en el caso específico de la radiodifusión—, se ha obligado a la autoridad a dar los “razonamientos lógicos” en los que fundamentó su decisión.

En mi opinión prefiero los actos reglamentados, es decir, que la ley indique cuáles son los requisitos y el procedimiento a seguir y con base en ello, la concesión se otorgue dentro del plazo que establece la ley. Esto, por cuestiones de certidumbre jurídica y que beneficia no solamente al particular solicitante sino también a la propia autoridad; sin embargo, en una materia tan delicada como es la radio y televisión abiertas, considero necesarias las facultades discrecionales que le permitan a la autoridad una libre selección, sin que se pierda de vista por parte del Poder Ejecutivo el objetivo legal de que el seleccionado debe ser quien garantice de mejor manera la función social.

Con relación al contenido de las transmisiones, desde mi punto de vista, involucra al concesionario, al particular y al propio gobierno. Se cuestiona la posibilidad de que el gobierno, mediante valoraciones subjetivas, decida qué información se puede o no transmitir, por una parte, y que el particular se vea limitado en poder escoger a su libre albedrío el programa de su interés, por la otra.

Tanto la LFRT como el Reglamento, en materia de programación aluden a cuestiones que son meramente subjetivas. Ello es dable porque no resulta fácil determinar, por ejemplo, qué son las buenas costumbres, o qué debemos entender por apología de la violencia.

De acuerdo al artículo 37, se consideran contrarias a las buenas costumbres, entre otros, el tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral. En este texto, a mi juicio encontramos dos palabras, “temas” y “moral”, que además de ser subjetivas dejan un amplio margen a la autoridad para determinar qué temas y qué es la moral.

No obstante, a través de la radio y la televisión se pueden transmitir noticias o información que podrían distorsionar la realidad, y siendo un medio de comunicación masivo, la respuesta de la audiencia podría alterar la paz social. Cuestión importante es la relativa al lenguaje. El Reglamento establece que se corrompe el lenguaje cuando las palabras utilizadas por origen o por su uso sean consideradas como procaces.

Si se aplicara el Reglamento muchos de los programas radiodifundidos tendrían que cambiar su formato. A veces sin necesidad de decir palabras procaces, se corrompe el lenguaje cuando éste se distorsiona.

Otra cuestión que se menciona de manera reiterada es la relativa a la concentración de concesiones que involucra, de igual manera el procedimiento para otorgar concesiones. A este respecto conviene señalar que si bien es cierto que el artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, también lo es que la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>25</sup> no puede sustituirse en el contenido y alcance del artículo 14 constitucional; sus efectos rigen para el futuro a partir de su entrada en vigor, por lo que las concesiones otorgadas tienen una protección de origen y no es otra que fueron otorgadas con base en la Ley y si continúan operando y sus títulos han sido refrendados es porque la autoridad considera que han cumplido con la función social encomendada.

Con relación a las nuevas tecnologías, implica la posibilidad de que se introduzcan nuevos servicios mediante la aplicación de la tecnología digital, que de igual manera significaría la optimización del espectro radioeléctrico con miras a prestar servicios adicionales. La transición de los servicios radiodifundidos analógicos a los digitales, requiere de cuantiosas inversiones; de equipos que se fabriquen con economías de escala y que por lo mismo su costo sea asequible. El resultado de la digitalización propiciará la convergencia de las tecnologías, las comunicaciones y la información (TIC, por sus siglas en inglés).

La aplicación de las tecnologías que permitan optimizar el uso del espectro radioeléctrico y ofrecer nuevos servicios, no solamente es deseable

<sup>25</sup> Publicada en el *Diario oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1992.

sino incluso necesaria; sin embargo, en el renglón de la radiodifusión habrá de trabajarse en la parte relacionada con la regulación y no perder de vista que, no obstante que la radiodifusión es un servicio de telecomunicaciones, también lo es que la parte fundamental de dicho servicio es que se trata de una actividad de interés público.

Es importante hacer notar que de acuerdo con información de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo,<sup>26</sup> solamente algunos miembros han digitalizado la televisión

De acuerdo al Programa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) 2001-2006<sup>27</sup> (Programa) se indica que el crecimiento de la radio y televisión abierta ha sido ininterrumpido, ya que la gratuidad del servicio de radiodifusión permite una mayor cobertura.

El Programa establece que —a la fecha de su publicación—, en el caso de estaciones de AM (amplitud modulada) se cuenta actualmente con 759 concesiones y 96 permisos. En el caso de las estaciones de FM (frecuencia modulada) hay en operación 387 concesiones y 212 permisos. Asimismo, hay en operación cinco concesiones y 11 permisos para estaciones de radio de onda corta.

La información a que me refiero y que cita el Programa es factible que no haya variado y que el número de emisoras sea el mismo, dado que hasta donde se tiene conocimiento no se han declarado como susceptibles de explotarse nuevos canales de radio y televisión en los últimos diez años. El Programa incluye las 130 emisoras que se declararon susceptibles de explotarse antes de 1995 y cuyos procedimientos se concluyeron en los últimos años.

Es pertinente hacer notar que en el Programa se indica que para el otorgamiento de nuevas concesiones se buscarán procedimientos que faciliten el logro de los objetivos señalados y que sean transparentes, lo cual se logrará una vez que la LFRT se modifique. Sobre este particular es conveniente hacer notar que la satisfacción de las necesidades en materia de radiodifusión no deben depender de dichas modificaciones. La autoridad cuenta con los elementos necesarios en la vigente LFRT.

<sup>26</sup> En la publicación titulada *Communications Outlook*, OCDE, 2001, se dan cifras y referencias de los países que han digitalizado la televisión radiodifundida y señalan que se han incrementado los costos de la digitalización.

<sup>27</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2002.

La referencia al Programa de la SCT no es tanto indicar el número de emisoras en operación, sino hacer referencia a lo que la radiodifusión como un medio masivo de comunicación puede hacer con relación a las comunidades no servidas o deficientemente servidas.

Parte del Programa de la SCT es promover que en las localidades que no cuentan con el servicio de radio en FM y televisión lleguen a dichas comunidades. Para este fin la SCT se ha avocado a realizar una planificación del espectro radioeléctrico y a identificar de manera precisa las frecuencias disponibles; las regiones que carecen de dichos servicios; así como identificar las modalidades de operación, ya sea comerciales o culturales.

Adicional a lo anterior, siendo el objetivo primordial el incremento de la radio y televisión abiertas, tanto en cobertura como en diversidad para favorecer el desarrollo nacional, una de las líneas estratégicas que propone la SCT es incrementar la infraestructura de emisoras permisionadas.

Finalmente no hay que perder de vista que —como ya lo indicamos en párrafos anteriores—, la radiodifusión es un medio de comunicación gratuito cuya función es de interés público y que el Estado debe propiciar y vigilar.