

CAPÍTULO III

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

I. El marco jurídico de la radio y la televisión	59
Elementos de legislación extranjera	60
II. El sistema legal de concesiones y permisos	61
A. Regulación legal	63
B. Elementos de legislación extranjera	69
III. Los principios programáticos	71
Elementos de legislación extranjera	74
IV. Los tiempos de transmisión del Poder Ejecutivo Federal . . .	75
V. La regulación de la publicidad	77
Elementos de legislación extranjera	81
VI. El Consejo Nacional de Radio y Televisión	81
VII. Nulidad, caducidad y revocación de concesiones y permisos en materia de radio y televisión	83
A. Nulidad	84
B. Caducidad	84
C. Revocación	85
VIII. El acceso de los partidos a la radio y la televisión	88
Regulación legal	89
IX. Televisión para suscriptores	98
X. Los límites a la libertad de expresión y de información en la radio y la televisión	99
Elementos de legislación extranjera	104
XI. El marco legal de las telecomunicaciones	105

CAPÍTULO III

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

I. EL MARCO JURÍDICO DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

En México, el marco jurídico de los medios electrónicos carece de previsiones a nivel constitucional. La normatividad correspondiente se encuentra en dos leyes ordinarias y sus respectivos reglamentos. En efecto, la regulación jurídica básica de la radio y la televisión está prevista en la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 19 de enero de 1960, y en el reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones, publicado en el *DOF* el 4 de abril de 1973.

De igual forma, se encuentra normada por la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el *DOF*, el 19 de febrero de 1940, así como en reglamentos y acuerdos diversos. En los primeros cuatro artículos de la LFRT se establecen las bases sobre las que se constituye el sistema jurídico de los medios electrónicos de comunicación. El artículo 1o. de la LFRT reivindica la propiedad originaria en favor de la nación del espacio territorial, el cual a la letra dice: “Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible”.

Con pertinencia, el legislador estableció el dominio directo de la nación sobre el espacio territorial y el medio sobre el que se propagan las ondas electromagnéticas, en virtud de tratarse de un bien limitado al que no podría acceder todo ciudadano que lo deseara, como sucede, por ejemplo, con la fundación de periódicos y revistas. Es por esta razón que se requiere de un acto de la autoridad competente para seleccionar y autorizar, en

función de la disponibilidad de frecuencias, la utilización de las ondas electromagnéticas a través de la radio y la televisión por parte la sociedad.

Esta consideración está prevista por una secuencia lógica en el artículo 2o. de la Ley de referencia, que reza: “El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley”. Si el espacio es reducido y sólo puede ser utilizado por autorización estatal por un grupo seleccionado de ciudadanos, es razonable que el Estado imponga la observancia de un catálogo de propósitos de unidad y armonía social. De ahí que el artículo 4o. de la LFRT señale que: “La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo que el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”.

Tiene razón Raúl Cremoux⁹⁰ al destacar el error del legislador al introducir a la norma jurídica el término “interés público” en lugar de “servicio público”, como sucede en las legislaciones correspondientes de otras naciones, y que se justifica por el papel que juegan los medios electrónicos en la sociedad contemporánea.

A nadie escapa que la televisión cumple un servicio público si nos atenemos a una de las principales definiciones vertidas sobre el particular, que ofrece Duguit: “toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente si no es con la intervención de la fuerza gobernante”.⁹¹

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado de América Latina la garantía de la libertad de información a través de los medios electrónicos de comunicación manifiesta una tendencia ascendente, que se traduce en normas de derecho positivo de la máxima jerarquía jurídica al formar parte del texto constitu-

⁹⁰ *La legislación mexicana en radio y televisión*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1982, p. 16.

⁹¹ *Traité de droit constitutionnel*, t. III, París, Boccard, 1930.

cional con declaraciones importantes en favor del pluralismo democrático y la libertad.

En efecto, hay preceptos significativos que manifiestan la voluntad por hacer de la libertad de expresión en los medios electrónicos una posibilidad real. Es el caso, por ejemplo, de Guatemala, cuya Constitución Política establece en el artículo 35, párrafo séptimo, que: “La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento”. En Chile, el artículo 19, numeral 12, dispone que “El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión”.

Asimismo, en El Salvador el artículo 60. constitucional, párrafo tercero, precisa que

No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios. Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique.

II. EL SISTEMA LEGAL DE CONCESIONES Y PERMISOS

Las figuras de la concesión y el permiso refieren en principio la presencia de un derecho preexistente del Estado o del particular sobre un bien o servicio público que se otorga para uso o disfrute a un ente privado. Estas fórmulas a través de las cuales los particulares acceden al uso o disfrute de un bien o servicio público tienen como fundamento último la imposibilidad del Estado para explotar por sí mismo sus bienes, o bien porque los considera estratégicos para la unidad nacional o por ser propiedad primigenia de la nación cuya explotación, uso o disfrute debe estar vigilado por consecuencia por el aparato público para el bienestar de los gobernados.

El *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española de la Lengua define “concesión” como “Otorgamiento gubernativo a

favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local”.

En términos doctrinales existe una coincidencia en el fondo sobre la acepción del vocablo “concesión”. Para el profesor Andrés Serra Rojas significa “un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”.⁹²

En el mismo sentido, el profesor Gabino Fraga define la concesión como “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado”.⁹³ El *Diccionario de la Lengua Española* ya citado define “permiso” como “licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa”. Doctrinalmente también se ha coincidido en señalar que el permiso supone un derecho en potencia del particular que el Estado le permite ejercer.

Para el profesor Gabino Fraga, el permiso es

un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.⁹⁴

Por principio, pueden advertirse, entre otras, las siguientes diferencias doctrinales entre el permiso, y la concesión, a saber:

92 *Derecho administrativo*, México, Porrúa, p. 269.

93 *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 242.

94 *Idem*, p. 236.

a) En el permiso la autoridad en forma implícita reconoce la existencia de un derecho anterior del particular, mientras en la concesión no se reconoce ningún derecho previo, y sólo produce consecuencias jurídicas a partir del momento en que la autoridad administrativa competente otorga la concesión referida;

b) En el permiso no se exigen garantías técnicas, que sí se establecen en los procedimientos de concesión;

c) La concesión es una potestad de la autoridad competente que puede o no otorgarla al solicitante, mientras el permiso debe ser otorgado, siempre y cuando el particular satisfaga los requisitos administrativos previstos en las normas de derecho positivo.

A. *Regulación legal*

En principio, es importante advertir que la legislación mexicana en materia de concesiones y permisos de radio y televisión, es prolífica en los márgenes de discrecionalidad que atribuye a la autoridad competente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, circunstancia que entraña ciertamente un espíritu ajeno a la democracia, pues alienta y estimula la concentración de los medios electrónicos en un segmento reducido de la sociedad civil, el cual difícilmente puede ser representativo de la pluralidad y diversidad del tejido social.

No existen, por tanto, en la legislación de radio y televisión bases normativas que garanticen la igualdad de oportunidades para ser sujeto de permisos o concesiones de radio y televisión, ni tampoco recursos, administrativos de inconformidad contra los actos emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La discrecionalidad del Poder Ejecutivo Federal para la concesión o denegación de concesiones y permisos en materia de radio y televisión está prevista por el artículo 3o., fracción III, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y de los artículos 2o. y 9o., fracción II, y 19, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Estas atribuciones legales han sido motivo de conflictos judiciales; empero, si bien es cierto que existen tesis de jurisprudencia que matizan el alcance de estas atribuciones legales, también lo es que hay otras que ratifican esa singular potestad del Ejecutivo Federal en México.

Así, por ejemplo, con sentido democrático, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que:

El artículo 6o. constitucional vino a garantizar explícitamente el derecho a la información, que ya está implícito en todo sistema democrático, puesto que el voto de los ciudadanos tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas. Y habiendo derecho a la información, es de verse que en los tiempos actuales las radiodifusoras y las estaciones de televisión son uno de los medios más poderosos de expresar ideas y de transmitir información, por lo que también es manifiesto que las autoridades no pueden limitar el uso de los canales o frecuencias disponibles, para establecer un floreciente negocio comercial (con el pretexto de evitar competencia ruinosa en esta materia), ni para establecer un monopolio monocromático o tendencioso de la información y de la difusión de ideas y cultura en general, protegidas por el artículo 6o. constitucional también. Ni podría la ley ordinaria darles tales facultades, contra el espíritu y contenido de las garantías constitucionales. Por las mismas razones, cuando las autoridades se ven obligadas, sólo por la saturación física de las frecuencias disponibles, a limitar el uso de radiodifusoras o estaciones de televisión, es claro que se deben ceñir a los dictados del interés común, que está en la difusión de la máxima diversidad de ideas informativas y culturales.

Y es claro también que en ese aspecto de control y limitación, deben actuar con facultades arbitrales reguladas por la ley, y no con facultades discrecionales no sujetas a control constitucional, que les otorgarían un poder despótico antidemocrático, y también es claro que las resoluciones que dicten escogiendo a un concesionario entre varios, deberán estar cuidadosamente fundadas y motivadas, y que deben exponerse en ellas claramente, al alcance de todos y sin términos esotéricos, las razones que, al establecer las comparaciones necesarias entre las características de las diversas solicitudes, hacen que una de ellas sea mejor para el interés común, así como también deben dar a conocer a todos los solicitantes las características de las demás solicitudes y estudios técnicos formulados por ellas o por los interesados, a fin de que no sólo no haya una selección despótica, sino de que también haya oportunidad de defensa para los afectados, ya que éstos malamente podrán objetar adecuadamente una elección cuyas razones no se les han dado a conocer.

Pero también es de verse que si uno de los concesionarios ofrece más material informativo o de contenido formativo, cultural o político, y otro ofrece más material ligero o intrascendente el interés común, en principio y salvo prueba en contrario, favorece al primero frente al solicitante de espíritu más comercial. Y también es de verse que la diversidad de concesionarios favorece, en principio y salvo prueba en contrario, una mejor difusión de

información, una más amplia gama de ideas y, por lo mismo, los monopolios de estos medios de información resultan en un adocenamiento contrario al interés público. Luego, en principio y salvo prueba en contrario, se debe siempre favorecer al solicitante nuevo frente al ya establecido, con miras al interés común en que haya diversidad ideológica en el uso de los medios de información y difusión de cultura que utilizan las ondas electromagnéticas.⁹⁵

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, sin embargo, que:

Los artículos 17 y 19 reformados, de la Ley Federal de Radio y Televisión, establecen el procedimiento que debe de seguirse para obtener la concesión a fin de explotar comercialmente estaciones de radiodifusoras o de televisión. El artículo 19 faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que resuelva a su libre juicio si alguna de las solicitudes presentadas para obtener esa concesión debe seleccionarse para continuar con la tramitación respectiva.

Ello, sin embargo, no implica violación al artículo 17 constitucional, pues se trata de facultades discrecionales otorgadas a la Secretaría de Comunicaciones que ninguna relación tienen con el artículo 17 de la carta magna. Tampoco puede decirse que esa dependencia del Estado se haga justicia por sí misma, pues no existe conflicto en el que ella sea parte ni está resolviendo si es o no correcta su propia actuación.⁹⁶

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que:

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para efecto de otorgar una concesión para la explotación de un canal de televisión, determinar quién entre los diversos solicitantes, atendiendo a diferentes circunstancias, ofrece mayor seguridad y eficacia en la prestación del servicio correspondiente, y la elección que en su caso haga, constituye un acto que puede conceptuarse como de discrecionalidad administrativa, que no puede ser revisado por el Poder Judicial en la vía de amparo, a no ser que se demuestre una evidente violación legal o que la autoridad faltó a los elementales principios de la lógica.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene en su favor la presunción de contar con los conocimientos y criterio suficientes para elegir a la persona física o moral a quién habrá de otorgar la concesión y cuenta con

95 *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vols. 115-120, p. 14.

96 *Idem*, séptima época, vol. 58, p. 59.

facultades discrecionales al respecto, y las facultades del poder judicial no pueden llegar al extremo de imponer a dicha Secretaría su opinión sobre la conveniencia de otorgar a una empresa y no a otra, una concesión determinada.⁹⁷

Por lo anteriormente expuesto, sin mayores limitaciones judiciales, el sistema mexicano de concesiones en materia de radio y televisión ha obedecido a criterios de rentabilidad política y retroalimentación del régimen posrevolucionario.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión y en el artículo 9o., fracción IV, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, las estaciones comerciales requieren concesión, mientras las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo necesitan de permiso.⁹⁸

En los términos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el proceso para ser sujeto de concesión de un medio electrónico debe observar las bases siguientes:

1. Para poder llevar a cabo un trámite de concesión para explotar comercialmente un canal de radio y televisión es necesario que previamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haya determinado que las frecuencias pueden destinarse a tales propósitos mediante una publicación *ad hoc* en el *Diario Oficial de la Federación*.⁹⁹

2. Las concesiones se otorgan únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratare de sociedad por acciones, éstas deben ser nominativas y están obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios.¹⁰⁰

97 *Idem*, sexta época, vol. CXXXV, p. 155.

98 Las estaciones permisionarias están previstas en el artículo 404 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que a la letra dice: "Las estaciones radiodifusoras culturales sólo podrán ser establecidas o explotadas por la Federación, los Gobiernos de los Estados, los Municipios y las Universidades, y se destinarán para transmitir exclusivamente asuntos de índole cultural e informaciones de interés general, que no tengan carácter comercial."

99 Artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

100 Artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Hay que señalar también, sin embargo, que la Ley de Inversiones Extranjeras permite como los inversionistas extranjeros puedan hacerse hasta del 49% de las acciones de las sociedades concesionarias.

3. El término de una concesión no debe exceder de 30 años y puede ser refrendada al mismo concesionario que tiene preferencia sobre terceros.¹⁰¹ De hecho, esta posibilidad normativa es la regla general que opera en la actualidad.

4. El solicitante de una concesión debe hacer un depósito cuyo monto fija la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para garantizar que se continuarán los trámites hasta que la concesión sea otorgada o denegada. La ley establece que el depósito en cuestión no puede ser menor de \$10,000 ni mayor de \$30,000, y que si el interesado abandona el trámite la garantía depositada se aplica en favor del erario federal. Es importante precisar que procede la declaración de abandono de trámite cuando el solicitante no cumpla con cualquiera de los requisitos técnicos, jurídicos o administrativos dentro del plazo que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual puede ser de uno a dos años.¹⁰²

5. Una vez hecho el depósito, las solicitudes son estudiadas “calificando el interés social”, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes resuelve “a su libre juicio” cuál de ellas debe continuar el trámite, en cuyo caso dispone que se publique, a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, por dos veces y con intervalo de diez días, en el *Diario Oficial de la Federación* y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde debe operarse el canal, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación, para que las personas o instituciones que pudieran resultar afectadas, presenten objeciones. Si transcurrido el plazo no se presentan objeciones, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que fije la Secretaría, se otorga la concesión. Cuando se presenten objeciones, la Secretaría oírá en defensa a los interesados, les recibirá las pruebas que ofrezcan en un término de quince días y dictará la resolución que a su juicio proceda, en un plazo que no exceda de treinta días, oyendo a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación como órgano intersecretarial de opinión y consulta.¹⁰³

101 Artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

102 *Idem*, artículo 18.

103 *Idem*, artículo 19.

6. Otorgada la concesión, ésta es publicada, a costa del interesado, en el *Diario Oficial de la Federación*, y se fija el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que imponga dicha concesión. La garantía en cuestión no debe ser inferior de \$10,000 ni mayor de \$500,000.

7. Las concesiones otorgadas son intransferibles a gobierno o persona extranjera, quienes tampoco pueden ser admitidos como socios, en cuyo caso las acciones y participaciones emitidas por las empresas que exploten una estación radiodifusora, adquiridas por persona o gobierno extranjeros, quedan sin efecto para el tenedor de ellas, y pasan al dominio de la nación los derechos que representen, sin que proceda indemnización alguna.¹⁰⁴

Por lo que se refiere a la expedición de permisos, la ley únicamente exige como requisito primordial la acreditación de la ciudadanía mexicana tratándose de personas físicas, y en el caso de personas morales o sociedades, que los socios sean mexicanos, y las acciones, en su caso, nominativas.¹⁰⁵ Cabe apuntar que para otorgar el permiso la ley exime al solicitante de capacidad financiera o técnica. No establece tampoco la obligación de asegurar garantía o depósito alguno, ni el permiso está sujeto a plazo de vigencia como la concesión.

La discrecionalidad administrativa para otorgar concesiones y permisos, así como la frágil seguridad jurídica en que viven concesionarios y permisionarios, explican las razones por las que existe un acuerdo de lealtades mutuas entre aquéllos y el régimen, compromisos que se habían vuelto patentes durante los procesos electorales. No en balde, son sugerentes las palabras que sobre el tema ha externado el presidente de la Asociación de Radiodifusores del Distrito Federal:¹⁰⁶ “La Ley Federal de Radio y Televisión vigente, a pesar de su tiempo de existencia, es un ordenamiento que resulta actual y moderno porque regula adecuadamente las funciones fundamentales de la radio”.

Durante las elecciones presidenciales de 1988 —acaso las más competidas de la historia reciente de México— los dos noticieros de la televisión más importantes (24 horas y Día a día) distribuyeron su cobertura infor-

104 *Idem*, artículos 23 y 24.

105 *Idem*, artículo 25.

106 Ponencia del licenciado José Laris Rodríguez, presidente de la Asociación de Radiodifusoras del Distrito Federal A. C., ante el Foro Regional de Consulta Pública en materia de Comunicación Social, organizado por la H. Cámara de Diputados, en junio de 1995.

mativa de la manera siguiente durante el periodo de campaña electoral: Carlos Salinas de Gortari, candidato del gobernante Partido Revolucionario Institucional, 83.14%, del tiempo de pantalla; Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional, 3.15% y Cuauhtémoc Cárdenas, de la coalición de partidos de izquierda agrupados en el Frente Democrático Nacional, 1.62%.¹⁰⁷ De 1988 a la fecha, sin embargo, la iniquidad informativa ha registrado una tendencia a la baja. Así, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1994, durante el periodo del 25 al 29 de julio de 1994, el noticiero 24 horas otorgó 5 minutos con 42 segundos a Ernesto Zedillo, candidato del PRI; 3 minutos, 10 segundos a Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN, y 2 minutos con 44 segundos, a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD. Destaca el hecho de que por vez primera un noticiero televisivo, Hechos, ofreciera mayor cobertura durante el mismo periodo al candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, con 10 minutos, 50 segundos, sobre el candidato del PAN (9 minutos, 25 segundos) y el del PRI (7 minutos, 30 segundos).¹⁰⁸

B. *Elementos de legislación extranjera*

En el derecho comparado es importante destacar que en materia de concesiones y permisos de radio y televisión, América Latina manifiesta una tendencia actual a regular en la máxima jerarquía normativa la igualdad de oportunidades. Así está garantizado en Colombia, según lo dispone el artículo 75 de su Constitución Política que a la letra dice:

El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

En este país la Comisión Nacional de Televisión es el organismo encargado de autorizar las concesiones de televisión. El artículo 6o. de la Ley

107 Datos tomados de Arredondo, Pablo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*.

108 *Loc. cit.*

182 prescribe que la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión está constituida de cinco miembros, designados de la siguiente manera: *a)* dos miembros son designados por el gobierno federal; *b)* un miembro es escogido entre los representantes, legales de los canales regionales de televisión; *c)* un miembro propuesto a través de sendas ternas enviadas por las asociaciones profesionales y sindicales que participan en la realización de televisión, el cual es seleccionado por la Cámara de Representantes; y *d)* un miembro propuesto mediante sendas ternas enviadas por las ligas y asociaciones de televidentes, asociaciones de padres de familia, investigadores universitarios, el cual es seleccionado por el Senado de la República.

Otro caso que llama la atención es el de Paraguay, que dispone en su artículo 30 constitucional:

La emisión y la programación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme los convenios internacionales ratificados sobre la materia. La Ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución.

En Europa, la legislación española de televisión privada prescribe la noción de pluralismo como uno de los ejes básicos de la concesión. En efecto, el artículo 9o., numeral 1, incisos *a)* y *e)*, y numeral 2, a la letra dicen:

La adjudicación por el Gobierno de las concesiones atenderá a los siguientes criterios: *a)* Necesidad de garantizar una expresión libre y pluralista de ideas y de corrientes de opinión [...] *e)* Previsiones de las sociedades solicitantes para satisfacer en el conjunto de su programación las diversas demandas y los plurales intereses del público [...] 2. El Gobierno apreciará en su conjunto las ofertas presentadas y su idoneidad para satisfacer los criterios enunciados en el párrafo anterior. El Gobierno adjudicará las concesiones en favor de las ofertas

más ventajosas para el interés público, valorando prioritariamente las garantías ofrecidas por los concurrentes a fin de salvaguardar la pluralidad de ideas y corrientes de opinión, así como la necesidad de diversificación de los agentes informativos y el objetivo de evitar tanto los abusos de posición dominante como las prácticas restrictivas a la libre competencia.

En Alemania, el artículo 27 de la Ley de Radiodifusión del Länd de la Baja Sajonia crea la figura del Consejo de Radiodifusión como organismo dotado de autonomía y personalidad jurídica propia y de atribuciones para autorizar concesiones. El artículo 30 de la ley en cuestión establece que la Asamblea del Consejo de Radiodifusión (la cual designa por votación universal secreta y directa al Consejo de Dirección) debe estar compuesta por, al menos, 26 miembros, designados en la forma siguiente: *a)* cinco miembros por el total de los partidos con representación en el Parlamento del Länd en proporción a los votos obtenidos; *b)* un miembro propuesto por la Confederación de Iglesias Evangélicas de la Baja Sajonia; *c)* uno por la Iglesia Católica Romana; *c)* uno por las comunidades judías; *d)* dos por la Confederación Alemana de Sindicatos; *e)* uno por el Sindicato Alemán de Empleados; *f)* uno por la Confederación Alemana de Funcionarios; *g)* dos por las Asociaciones de Empleadores, uno del sector de la industria y otro del sector comercio; *h)* uno por las Asociaciones de Artesanado; *i)* uno por las Asociaciones de Agricultores; *j)* uno por las Asociaciones de Mujeres; *k)* uno por las Asociaciones Juveniles; *l)* dos por las Asociaciones de Deportistas; *ll)* uno por las Asociaciones de Expulsados de Territorios del Este, y *m)* cinco por las asociaciones de nueva formación con representación social a juicio del Parlamento.

III. LOS PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS

La programación televisiva y radiofónica constituye el eje sobre el cual gira el servicio de los medios electrónicos de comunicación. Es por ello que tratándose sobre todo de un bien limitado cuyo dominio pertenece a la nación el derecho positivo debe normar en sus rasgos esenciales la programación televisiva y radiofónica para hacer de este instrumento un vehículo de transmisión de cultura, educación y conciencia para la sociedad civil. La Ley Federal de Radio y Televisión no deja de lado esta valora-

ción, al introducir en el artículo 5o. un catálogo de buenos propósitos, que se quedan sólo en eso: buenos propósitos, toda vez que la legislación no establece sanciones a la conducta contraria a la prevista como debida por las hipótesis normativas.

En efecto, el referido artículo 5o., a la letra dice:

La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el 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 y 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;

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

Es importante advertir en principio que la ley establece la construcción verbal “procurarán” y no “deberán”, como correspondería a una redacción jurídica. No es por demás apuntar que el verbo “procurar” supone un alcance más acotado que el verbo “deber”, si nos atenemos a las definiciones que sobre esos vocablos ofrece el *Diccionario de la Lengua Española*. El diccionario de referencia, en su vigésima primera edición, define “procurar” como “Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa”; mientras el verbo “deber” lo define como “estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva”.

De esta forma, mientras el que procura puede o no realizar algo o dejar de hacerlo, el que está obligado tiene sobre sí un imperativo que le impele a su cumplimiento. Asimismo, es de señalarse que el contenido normativo de las cuatro fracciones del artículo 5o. es por demás genérico y susceptible de ser interpretado a la luz de las más variadas perspectivas de percepción y de criterio, circunstancia adicional para hacer ineficaz esa prescripción legal. Lo mismo puede señalarse por lo que se refiere a los propósitos legales que debe observar la programación infantil, previstos en el artículo 59 bis, de la LFRT, que dispone textualmente:

La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de Radio y Televisión deberá:

I. Propiciar el desarrollo armónico de la niñez.

II. Estimular la creatividad, la interacción familiar y la solidaridad humana.

III. Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional.

IV. Promover el interés científico, artístico y social de los niños.

V. Proporcionar diversión y coadyuvar el proceso formativo de la infancia.

Los programas infantiles que se transmiten en vivo, las series radiofónicas, las telenovelas o teleteatros grabados, las películas o series para niños filmadas, los programas de caricaturas producidos, grabados o filmados, en el país o en el extranjero, deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

La programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley.

Además de los propósitos enunciados en los artículos 5o. y 59 bis, la LFRT y su reglamento establecen, entre otras, las siguientes prescripciones que debe observar la programación televisiva y radiofónica, a saber:

1. En sus transmisiones, las estaciones difusoras deberán hacer uso del idioma nacional, si bien excepcionalmente la Secretaría de Gobernación podrá autorizar el uso de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español íntegra o resumida, a juicio de la propia Secretaría. Por ende, la retransmisión de programas desarrollados en el extranjero y recibidos por cualquier medio por las estaciones difusoras, o la transmisión de programas que patrocine un gobierno extranjero u organismo internacional, únicamente pueden llevarse a cabo con la previa autorización de la Secretaría de Gobernación.

2. Las estaciones de radio y televisión deben efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación política y social, nacional e internacional, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación. El tiempo mínimo en que puede dividirse la media hora no debe ser menor de 5 minutos. Asimismo, las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, deben incluir en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.

3. Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, así como aquellos mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio.

4. Todas las estaciones de radio y televisión en el país tienen la obligación de encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

5. Las difusoras deberán aprovechar y estimular los valores artísticos locales y nacionales y las expresiones de arte mexicano, dedicando como programación viva el mínimo que en cada caso fije la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras y oyendo la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión. La programación diaria que utilice la actuación personal deberá incluir un mayor tiempo cubierto por mexicanos.

Es de llamar la atención que la LFRT y su reglamento sean bastante genéricos por lo que se refiere al porcentaje de producción nacional y extranjera en que debe dividirse la programación de los medios electrónicos. La ley únicamente atribuye facultades a la Secretaría de Gobernación para que decida lo conducente caso por caso. Se trata de un asunto no menor que impacta sobremanera en las formas y modos de percibir la realidad nacional, a partir de lo cual se generan las pautas valorativas de conducta que moldean la cultura de los mexicanos.

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado no existen tendencias uniformes ni hipótesis normativas semejantes en los diversos aspectos de la programación televisiva y radiofónica, salvo lo relativo a la programación dedicada a la niñez, donde existen puntos en común si bien con diferencias de tonos y alcances. Llama la atención, sin embargo, que en algunos países se legisle con exhaustividad la producción nacional y el fomento efectivo de los valores patrios. Es el caso de España, por ejemplo, cuya Ley 10 de Televisión

Privada, del 3 de mayo de 1988, precisa en el artículo 14, numeral 3, que: “La programación emitida deberá respetar los siguientes porcentajes, mínimos y compatibles, de producción: *a)* El 15% de producción propia del titular de la concesión; *b)* El 40% de producción originaria en países integrantes de las Comunidades Europeas. Asimismo, el 55% de la programación emitida deberá ser en expresión originaria española”. En Francia, la ley relativa a la Libertad de Comunicación otorga atribuciones al Consejo Superior de la Audiovisual para velar “mediante sus recomendaciones por el respeto de la expresión plural de las corrientes de pensamiento y de opinión en los programas de las sociedades nacionales de programación y, en especial, por las emisiones de información política”, según reza el artículo 13 de la citada ley.

IV. LOS TIEMPOS DE TRANSMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Una peculiaridad del sistema jurídico mexicano reside en los tiempos de transmisión en la radio y la televisión que, por mandato legal, tiene el Poder Ejecutivo Federal. Los tiempos de transmisión referidos —que tradicionalmente ha tenido bajo su atribución el presidente de la República, quien, en los términos del artículo 80 de la Constitución, es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal— tienen su fundamento legal en dos ordenamientos.

El primero se localiza en lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que a la letra dice: “Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.”

Y, el segundo en lo prescrito por el Acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal el 27 de junio de 1969, en el cual autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago previsto por el artículo 9o. de la Ley que Establece,

Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos,¹⁰⁹ a través del 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación.

De esta manera, los concesionarios de radio y televisión están obligados a pagar como impuesto el 12.5% de su tiempo diario de transmisión, así como a otorgar 30 minutos diarios para la transmisión de los programas y cápsulas que les proporcione el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, según dispone el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.

Desde el punto de vista jurídico, cabe formular una distinción fundamental entre uno y otro tiempos de transmisión. En el caso de los 30 minutos diarios a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el Poder Ejecutivo está obligado a destinar dicho tiempo a través de su propio material de producción “a difundir temas educativos, culturales y de orientación social”, según lo previene expresamente el mencionado artículo 59. Esta prescripción legal es, sin embargo, sólo una frase semántica sin mayores niveles de eficacia, por dos razones fundamentales: primero, porque ni la ley ni la jurisprudencia del Poder Judicial Federal ofrecen definiciones para delimitar los alcances de las nociones de “temas educativos, culturales y de orientación social”; y segundo, porque el Consejo Nacional de Radio y Televisión a que se refiere el señalado artículo 59, como organismo coordinador, carece de existencia material.

Por lo que se refiere al 12.5% de tiempo fiscal, la ley no establece en términos generales las temáticas o rubros en que debe ser aprovechado—salvo durante los periodos de contienda electoral federal, según lo prevé el artículo 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, razón por la cual queda por entero dentro de las atribuciones discrecionales del presidente de la República. En virtud del “Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales”, el Ejecutivo Federal ha delegado el aprovechamiento de los tiempos de transmisión que la ley le otorga, en

109 Es importante hacer notar que el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, expedida un año antes, establecía un impuesto especial por el uso comercial del espacio aéreo de la nación, consistente en el 25% de los ingresos totales de los concesionarios, circunstancia que generó protestas generalizadas por parte de éstos, cuya solución se encontró en la conversión de dicho monto por el 12.5% del tiempo total de transmisiones.

una Comisión de Radiodifusión, presidida por el primer representante designado por el secretario de Gobernación, siendo integrada además por dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos más de la de Comunicaciones y Transportes, como miembros permanentes, y por un representante de las Secretarías de Educación Pública y de Salud, como miembros especiales.

Está por demás decir que los titulares de todas y cada una de las instituciones representadas en la Comisión de Radiodifusión son designados y removidos libremente por el presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción II de la Constitución. Como se ha podido observar, los tiempos de transmisión del Poder Ejecutivo y su aprovechamiento poseen sus respectivas bases legales; carecen, sin embargo, de principios mínimos de legitimidad y de consonancia con los valores de una sociedad moderna y democrática, reflejo de un Estado democrático de derecho.

Baste tan sólo como argumento esencial de los asertos anteriores, señalar que los tiempos de transmisión del Poder Ejecutivo han sido utilizados, bien para promocionar campañas gubernamentales de beneficio explícito o implícito de su partido político, el Partido Revolucionario Institucional, o bien para intercambiar esos tiempos de transmisión por una cobertura noticiosa favorable en los procesos electorales, como se ha documentado con amplitud.¹¹⁰

V. LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD

La Ley Federal de Radio y Televisión y sus reglamentos establecen las normas legales que debe observar la publicidad comercial que se transmite por los medios electrónicos de comunicación. La publicidad comercial que se difunda a través de la televisión debe observar las siguientes bases normativas:

110 Cfr. Arredondo, Pablo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988.*; G. Pérez, A. Alvarado y A. Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*; Becerra, Ricardo, "Los medios electrónicos y las elecciones de 1994", en Ernesto Villanueva (coord.), *Derecho y ética de la información*, y Miguel Valverde, Miguel y Luz Paula Parra Rosales, *Guía para el análisis de contenido electoral de medios de comunicación*.

1. La propaganda comercial que se transmita por televisión, dentro de programas y cortes de estación, no debe exceder 18% del tiempo total de transmisión de cada estación.¹¹¹ A partir de las veinte horas hasta el cierre de estación los comerciales no deben exceder de la mitad del total del tiempo autorizado para propaganda comercial. Los cortes de estación deben tener una duración máxima de dos minutos, y pueden hacerse cada media hora, salvo en los casos en que se transmita un evento o espectáculo que por su naturaleza sea inconveniente interrumpir. Es importante señalar que en México los comerciales filmados o aprobados para la televisión, nacionales o extranjeros, deben ser aptos para todo público.

2. Cuando se trate de películas cinematográficas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no deben ser más de seis por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida, y cada interrupción no debe exceder de dos minutos de duración.

3. Cuando se trate de programas que no obedezcan a una continuidad natural narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no deben ser más de diez por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida y cada interrupción no debe exceder de un minuto y medio de duración.

4. La publicidad de bebidas alcohólicas se encuentra sujeta a un régimen especial,¹¹² toda vez que debe abstenerse de toda exageración; combinarse dentro del texto o alternarse con propaganda de educación higiénica o del mejoramiento de la nutrición popular, y difundirse a partir de las 22 horas. En el anuncio de bebidas alcohólicas queda prohibido el empleo de menores de edad. Asimismo, está prohibido en la publicidad de dichas bebidas, que se ingiera real o aparentemente frente al público.

5. En la programación dedicada a la niñez no deben difundirse anuncios que inciten a la violencia, que anuncien productos alimenticios que distorcionen los hábitos de la buena nutrición y que promuevan el tabaco.¹¹³

111 Artículo 42, fracción, I del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

112 Artículo 45 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

113 Artículo 67, fracción IV, de la Ley Federal de Radio y Televisión, y artículo 46 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

La publicidad comercial que se difunda a través de la radio debe observar las siguientes previsiones:¹¹⁴

1. El tiempo destinado a propaganda comercial no debe exceder del 40% del tiempo total de transmisión.

2. Cuando se trate de radionovelas, eventos deportivos, comentarios informativos y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, dramática o narrativa, las interrupciones no deben ser más de doce por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida, y cada interrupción no debe exceder de un minuto y medio de duración.

3. Cuando se trate de programas que no obedezcan a una continuidad natural, dramática o narrativa, las interrupciones no deben ser más de quince distribuidas en una hora de transmisión, y cada interrupción no debe exceder de dos minutos de duración.

Tanto la radio como la televisión deben sujetarse a las siguientes bases:¹¹⁵

1. No deben difundir publicidad relativa a cantinas ni aquella que ofenda a la moral, el pudor y las buenas costumbres, por las características del producto que se pretenda anunciar. La Ley considera como publicidad de centros de vicio la transmisión de cualquier espectáculo desde esos lugares.

2. Es obligación de la radio y la televisión, exigir a los anunciantes que toda propaganda de instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento, prevención o curación de enfermedades, esté autorizada por la Secretaría de Salud.

3. Para que la Secretaría de Salud autorice la publicidad a que se refiere el párrafo anterior debe satisfacer los siguientes requisitos:¹¹⁶

a) La información contenida en el mensaje sobre calidad, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficios de empleo debe ser comprobable;

114 Artículo 42, fracción II, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

115 Artículo 67, fracción IV de la Ley Federal de Radio y Televisión y Artículos 47 y 48 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

116 Artículo 306 de la Ley General de Salud.

b) El mensaje debe tener contenido orientador y educativo;

c) Los elementos que compongan el mensaje, en su caso, deben corresponder a las características de la autorización sanitaria respectiva;

d) El mensaje no debe inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental que impliquen riesgo o atenten contra la seguridad o integridad física o dignidad de las personas, en particular de la mujer, y

e) El mensaje no debe desvirtuar ni contravenir los principios, disposiciones y ordenamientos que en materia de tratamientos de enfermedades o rehabilitación establezca la Secretaría de Salud.

4. La propaganda de loterías, rifas y otra clase de sorteos, debe ser previamente autorizada por la Secretaría de Gobernación; la relativa a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, por su parte, debe contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹¹⁷

5. Los programas comerciales de concursos, los de preguntas y respuestas y otros semejantes en que se ofrezcan premios, deben ser autorizados y supervisados por la Secretaría de Gobernación, a fin de proteger los intereses legítimos de concursantes y público.¹¹⁸

La regulación legal de la publicidad comercial en México constituye una de las asignaturas donde el deber ser previsto en la norma jurídica y el ser de los acontecimientos fácticos no guarda una mínima correspondencia, de la cual se pueda desprender la eficacia de la reglamentación positiva en la materia. El contenido de las hipótesis normativas es, en algunos casos, por demás genérico y vago, susceptible de múltiples interpretaciones, sobre todo cuando se refiere a conceptos como buena nutrición, buenas costumbres, moral, entre otros, donde no se puede invocar una acepción de validez universal.

Es de llamar la atención también que la proporción entre la publicidad comercial y el tiempo de transmisión carecen de seguridad jurídica no sólo porque son determinados en forma discrecional por el Ejecutivo Federal —en virtud de que están previstos en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, que, como se sabe, es expedido por el presiden-

117 Artículo 70 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

118 *Idem*, artículo 71.

te de la República con base en la facultad reglamentaria presidencial proveniente del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política—, sino porque el artículo 43 del Reglamento en cuestión faculta a la Secretaría de Gobernación para autorizar temporalmente el aumento en la duración de los periodos de publicidad comercial, circunstancia que vulnera la de por sí limitada fuerza legal del referido reglamento, en perjuicio de la sociedad civil y en beneficio de aquellos concesionarios de medios electrónicos afines al gobierno. Aquí reside un instrumento adicional que podría ser utilizado para favorecer a quienes comparten posturas políticas y afectar a quienes disienten de los puntos de vista gubernamentales.

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado habría que destacar la previsión de Paraguay al establecer directamente en el texto constitucional, referencias a la publicidad comercial en los medios de comunicación. En efecto, el artículo 27, último párrafo, de la Constitución paraguaya, prescribe que: “La ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer”. También Honduras hace referencia a la publicidad comercial, al prescribir en el artículo 75 constitucional que: “La propaganda comercial de bebidas alcohólicas y consumo de tabaco será regulada por la ley”. En España, la proporción entre publicidad comercial y programación está prevista en el artículo 15 de la Ley de Televisión Privada, que reza: “La publicidad emitida por los titulares de las concesiones no podrá ser superior al 10% del total de horas de la programación anual. En ningún caso, el tiempo de emisión destinado a publicidad podrá ser superior a diez minutos dentro de cada hora de programación”.

VI. EL CONSEJO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

La coordinación y vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal de Radio y Televisión reside en dos entidades, a saber: el Consejo Nacional de Radio y Televisión como organismo coordinador de la ley, y las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Gobernación del Ejecutivo Federal, como organismos de vigilancia de la aplicación de dicha ley.

Pese a lo anterior, las labores de vigilancia y coordinación han descansado en forma habitual en las dependencias del Ejecutivo Federal, particularmente en la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, pues si bien es cierto que el Consejo Nacional de Radio y Televisión está dotado, por mandato de ley, de representatividad ajena al Poder Ejecutivo, también lo es que su existencia material se ha encontrado en virtual suspenso desde su creación formal, habida cuenta que no existen registros de su actuación cotidiana en asuntos de su competencia.

Por su valor puramente doctrinal se reseñan aquí la composición y atribuciones de esa entidad, sin dejar de reiterar su ineficacia normativa. El Consejo Nacional de Radio y Televisión es un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación,¹¹⁹ compuesto por un representante de dicha Secretaría, que funge como presidente, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, otro de la de Salubridad y Asistencia, dos de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores de la Industria de la Radio y la Televisión. Este Consejo paritario está atribuido de funciones más de opinión y simbólicas que ejecutivas, a saber:¹²⁰

a) Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal; en particular coordina las transmisiones y fija los horarios en el tiempo del Poder Ejecutivo, oyendo a los concesionarios previamente;

b) Servir de órgano de consulta del Ejecutivo Federal;

c) Elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones;

d) Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las secretarías y departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión;

e) Otorgar, en su caso, premios en efectivo, trofeos, diplomas, menciones o cualquier otro tipo de reconocimiento a las producciones para radio y televisión y a todas aquellas personas que hayan intervenido en su realización a nivel creativo;

f) Organizar festivales sobre los diferentes géneros de programas y de comerciales publicitarios para la televisión;

119 *Idem*, artículo 90.

120 Artículo 91 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 51 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

g) Recomendar las medidas tendientes al buen funcionamiento de las estaciones de radio y televisión.

De las atribuciones que tiene el Consejo la más importante es, sin duda, la relativa a la coordinación de la transmisión de los tiempos del Poder Ejecutivo, la cual, sin embargo, es coordinada en la práctica por la Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión del Ejecutivo, creada por Acuerdo del Presidente de la República, de fecha 31 de julio de 1969.

Este Acuerdo únicamente señala en el artículo cuarto que “La Comisión oirá al Consejo Nacional de Radio y Televisión en los asuntos de su competencia”, pero en contradicción a lo previsto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento deja fuera al Consejo en la coordinación de las transmisiones de los tiempos del Ejecutivo Federal. El 21 de enero de 1986 en el plano de la más pura ficción jurídica fue publicado el Decreto por el que se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión, con el carácter de órgano Consultivo del Propio Consejo.

Y, es que resulta inverosímil crear un Consejo Consultivo para un organismo con atribuciones esencialmente consultivas que, además, carece de vida material, pues hasta la fecha no ha sido constituido. El Comité Asesor —que evidentemente tampoco ha funcionado en la práctica— debe estar compuesto¹²¹ por un representante de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, uno de la Universidad Nacional Autónoma de México, uno del Instituto Politécnico Nacional, uno del Colegio Nacional, uno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y uno del Consejo Nacional de la Publicidad.

VII. NULIDAD, CADUCIDAD Y REVOCACIÓN DE CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

La pérdida de efectos jurídicos de la concesión y el permiso tiene lugar a través de tres vías distintas, a saber:

121 Artículo 2o. del Decreto por el que se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión, con el carácter de órgano consultivo del propio Consejo.

A. *Nulidad*

Por nulidad se puede entender la consecuencia prevista en el ordenamiento normativo, consistente en desaparecer los efectos legales de aquellos actos jurídicos efectuados contra el tenor de las leyes, en los términos previstos por el artículo 8o. del Código Civil. En el caso que nos ocupa, el artículo 29 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que “Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.” La nulidad debe ser declarada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,¹²² de acuerdo al siguiente procedimiento:¹²³

a) Es menester hacer saber al concesionario los motivos de la nulidad, concediéndole un plazo de treinta días para que presente sus defensas y sus pruebas, y

b) Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurrido el plazo sin que se hayan presentado, la Secretaría debe dictar su resolución, y hacer la declaración de la procedencia o improcedencia de la nulidad, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

La declaración de nulidad tiene dos consecuencias:

a) deja sin efectos legales la concesión y/o permiso, y

b) Si las causas de nulidad son imputables al beneficiario, perderá la garantía otorgada para iniciar los trámites respectivos en favor de la nación.¹²⁴

B. *Caducidad*

“Tiene lugar cuando la ley o la voluntad prefijan un plazo para el ejercicio de un derecho y se deja pasar dicho plazo sin realizar actos necesarios para dar vida a ese derecho; por lo mismo, el contenido de la resolución de caducidad es la consecuencia de una situación prevista desde el acto primitivo y no tiene, por tanto, más que un carácter declarativo”.¹²⁵ La caducidad de las concesiones de radio y televisión deben ser

122 Artículo 9, fracción II de la Ley Federal de Radio y Televisión.

123 Artículo 35 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

124 Artículo 32 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

125 Fraga, Gabino, *cit.*, p. 305.

declaradas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,¹²⁶ siempre y cuando se actualicen las siguientes hipótesis normativas,¹²⁷ a saber:

a) No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalen;

b) No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la concesión, salvo causa justificada;

c) No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 19 de esta ley, consistente en un monto pecuniario, que no debe ser inferior a 10,000 pesos ni exceder de 500,000 pesos.¹²⁸

Para hacer la declaración en cuestión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe proceder conforme al mismo procedimiento mencionado para la nulidad.

La declaración de caducidad genera las siguientes consecuencias:

a) Deja sin efectos jurídicos la concesión y/o permiso obtenido;

b) El beneficiario de la concesión¹²⁹ no podrá obtener otra nueva dentro de un plazo de uno a cinco años, según la gravedad de la causa que motivó la declaración, contados a partir de la fecha de ésta,¹³⁰ y

c) También el beneficiario —siempre que las causales de caducidad le hayan sido directamente imputables— perderá la garantía otorgada al momento de iniciar sus trámites de solicitud.¹³¹

C. *Revocación*

“Es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente”.¹³² La revocación de las concesiones de radio y televisión

126 Artículo 9, fracción II, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

127 Artículo 30 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

128 El artículo 19 utiliza los términos “diez mil pesos” y “quinientos mil pesos”, pero hay que recordar que dicha ley data de 1960, razón por la cual no se había previsto la reducción de tres ceros al peso mexicano decretada en 1994.

129 De acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, el permiso no es susceptible de ser declarado caduco.

130 Artículo 36, párrafo primero, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

131 *Idem*, artículo 32.

132 Gabino Fraga, *cit.*, p. 304.

debe ser declarada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,¹³³ siempre que se lleven a cabo los supuestos¹³⁴ siguientes:

a) Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

b) Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

c) Enajenar la concesión, los derechos derivados de ella o el equipo transmisor, sin la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

d) Enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en garantía o en fideicomiso o gravar de cualquier modo íntegra o parcialmente la concesión y los derechos derivados de ella, el equipo transmisor o los bienes afectos a su actividad, a gobierno, empresa o individuo extranjeros, o admitirlos como socios de la negociación concesionaria;

e) Suspender sin justificación los servicios de la estación difusora por un periodo mayor de 60 días;

f) Proporcionar al enemigo, en caso de guerra, bienes o servicios de que se disponga, con motivo de la concesión;

g) Cambiar el concesionario su nacionalidad mexicana o solicitar protección de algún gobierno, empresa o persona extranjeros;

h) Modificar la escritura social en contravención con las disposiciones de esta ley.

Además de los supuestos anteriores, el artículo 31, fracción IX, de la Ley Federal de Radio y Televisión, prevé como causa de revocación “IX. Cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores”. Como puede observarse, el enunciado normativo previsto en la fracción de referencia constituye, en sí mismo, un atentado al principio esencial de seguridad jurídica que caracteriza al derecho, y ofrece, por ende, una base ilegítima al Poder Ejecutivo Federal para invocar semejante fundamento jurídico al momento de revocar una concesión por razones imputables al ejercicio de la libertad de información, aunque el argumento formal sea distinto.

133 Artículo 9, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

134 *Idem*, artículo 31.

Por lo que se refiere a los permisos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe declarar la revocación,¹³⁵ siempre que se realicen las hipótesis normativas¹³⁶ siguientes:

a) Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

b) Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

c) Transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquellos para los que se concedió el permiso;

d) No prestar con eficacia, exactitud y regularidad el servicio especializado, no obstante el apercebimiento, y

e) Traspasar el permiso sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En los dos casos anteriores la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe observar para declarar la revocación el procedimiento previsto para la nulidad. La declaración de revocación de concesiones y/o permisos deja, por supuesto, sin vida jurídica dichas concesiones y/o permisos.

Asimismo, la declaración de revocación de concesiones produce las siguientes consecuencias:

a) Si las causas de la revocación son imputables al beneficiario, perderá la garantía otorgada para iniciar los trámites respectivos en favor de la nación.¹³⁷

b) El beneficiario de la concesión no podrá obtener otra nueva dentro de un plazo de uno a cinco años, según la gravedad de la causa que haya motivado la declaración, contados a partir de la fecha de ésta;¹³⁸ salvo cuando la concesión haya sido revocada por enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en garantía o en fideicomiso o gravar de cualquier modo íntegra o parcialmente la concesión y los derechos derivados de ella, el equipo transmisor o los bienes afectos a su actividad, a gobierno, empresa o individuo extranjeros, o admitirlos como socios de la negociación concesionaria, por proporcionar al enemigo, en caso de guerra, bienes o

135 *Idem*, artículo 9o., fracción I.

136 *Idem*, artículo 37.

137 *Idem*, artículo 32.

138 *Idem*, artículo 36, párrafo primero.

servicios de que se disponga, con motivo de la concesión; y por cambiar el concesionario su nacionalidad mexicana o solicitar protección de algún gobierno, empresa o persona extranjeros; en estos casos, el beneficiario no podrá obtener en ningún tiempo una nueva concesión;¹³⁹ y

c) En los casos señalados en la última parte del inciso anterior, el concesionario perderá la propiedad de los bienes en favor de la nación.

VIII. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS A LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

El acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos ha sido un tema en torno al cual ha girado una parte significativa del debate jurídico-político. Las discusiones sobre el particular han sido prolíficas. En todos los tonos, con coincidencias en lo esencial, se ha ponderado la importancia de abrir los medios electrónicos al debate partidista en un contexto de una razonable pluralidad. Bastaría tan sólo con revisar las memorias de cuanta reforma electoral se ha impulsado en estos últimos años para validar este aserto.

Hoy en día México asiste a la formación de una sociedad diferenciada, compleja, que cuenta con más y mejores elementos cognoscitivos que en el pasado; es decir, vamos en tránsito hacia la sociedad de la información a la que se refiere Daniel Bell, que supone la existencia de una opinión pública formada e informada como parámetro de referencia de la salud del sistema democrático, sobre todo ahora que los enemigos tradicionales de la democracia liberal han pasado a mejor vida.

En la República mexicana la educación laica y gratuita del artículo tercero constitucional ha hecho las veces de vehículo de transmisión de conciencia de un pueblo antaño analfabeto, incapaz de ejercer la ciudadanía a plenitud, pero que hoy transita hacia la democracia posible. De esta suerte, a finales de siglo y de milenio el derecho a saber de los ciudadanos ha adquirido un valor cada vez más significativo, circunstancia que se refleja de algún modo en la flexibilidad *in crescendo* del régimen para resistir la crítica a nivel de tendencia general, si bien es cierto que existen puntos oscuros que el propio régimen ha definido como excepciones. Esta tendencia, sin embargo, ha sido menos clara en el caso de los medios

139 *Idem*, artículo 36, párrafo segundo.

electrónicos, acaso porque existen sectores del régimen que ven con preocupación que los juicios de valor externados desde la televisión o la radio pueden implicar un mayor impacto efectista en el ánimo de la sociedad, que lo publicado en la prensa escrita.

Si en general la libertad de información en los medios electrónicos ha sido vista con inquietud desde el poder, más aún ha sido observada la comunicación política en los procesos electorales, habida cuenta que esta área interdisciplinaria incide, de una forma u otra, en el comportamiento político de la ciudadanía, en la actuación de los organismos electorales y, a final de cuentas, en el sistema político en su conjunto.

Y, es que si bien la sociedad cuenta con mayores elementos de juicio que en el pasado sobre cuestiones de interés general, el hecho de que la nueva tipología de votantes siga suponiendo la existencia de electores abstencionistas, indecisos, de última hora, irracionales o racionales, entre otros, brinda a las campañas de comunicación política la posibilidad de influir de mejor manera en el proceso de toma de decisiones al momento de ejercer el voto.

Así se da una verdadera paradoja: el ciudadano promedio no militante que ahora cuenta con mayores dosis de información política que en el pasado rehúsa optar por un compromiso partidista razonablemente estable, y prefiere, en cambio, condicionar su preferencia electoral a los detalles de la coyuntura, del carisma del candidato o del inmediatez del discurso, proyectados a través de las campañas de comunicación política. De ahí la importancia de los debates históricos en donde los partidos han pugnado por su acceso a los medios electrónicos, en un esquema de reglas claras y aplicables para todos los contendientes; es decir, plasmadas en normas de derecho positivo a efecto de lograr niveles mínimos de equidad en la contienda electoral.

Regulación legal

En el campo de las leyes, las prerrogativas de los partidos políticos en materia de medios electrónicos mantuvieron un largo trecho sin cambio alguno, pese a la demanda de apertura de la inmensa mayoría de los participantes en los foros de consulta que para efecto de nutrir las refor-

mas electorales se organizaron. Véase si no un breve repaso de las más recientes legislaciones electorales.

Es la Ley Federal Electoral de 1973 la que prevé por vez primera el uso de los medios electrónicos por parte de los partidos políticos durante diez minutos quincenales, limitado a la jornada electoral y en programas colectivos (artículo 39). Más tarde, en 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales introdujo en la fracción primera del artículo 48, que es prerrogativa de los partidos políticos “tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión”, pero otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso. El reglamento prescribía en su artículo 34 que “del tiempo que la Comisión Federal Electoral determine, a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales”.

Esta legislación contenía dos puntos criticables: *a)* Referir al reglamento los tiempos de uso de medios electrónicos por parte de los partidos atentaba contra la seguridad jurídica de las formaciones políticas, habida cuenta que el reglamento al ser facultad presidencial (artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) carece de la permanencia y objetividad que brinda la ley en cuya confección interviene el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, y *b)* los términos en que estaba redactado el artículo 34 del reglamento de referencia favorecía que los tiempos de acceso de los partidos a los medios electrónicos estuvieran de alguna manera sujetos a los vaivenes de la concertación política, con el desgaste que ello implica para las partes en conflicto.

En 1987, el Código Federal Electoral reproduce en esencia las mismas disposiciones en materia de medios previstas por la LFOPPE y su reglamento, pero todas condensadas dentro de la ley. La única novedad del CFE fue la contenida en su artículo 57 relativa a un programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión durante dos veces al mes.

En 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respeta los tiempos previstos en su antecesor (15 minutos mensuales de radio y 15 para televisión), y amplía las prerrogativas de los partidos al permitirles la transmisión de programas en cobertura regional. De igual manera, el artículo 48 del COFIPE prevé que la dirección del Instituto Federal Electoral solicitaría a la SCT las tarifas de publicidad en radio y

televisión, y fija topes a las tarifas publicitarias al eliminar la diferencia entre publicidad política de la comercial.

Por fortuna las reformas del COFIPE en 1994 fueron más allá de los acotados avances iniciales de la legislación electoral, toda vez que se ataca de frente el problema consuetudinario de la ausencia de acceso de los partidos a los medios electrónicos concesionados. Y es que el código reformado detalla lo que apenas se esboza en el artículo 48 del COFIPE de 1990. De esta manera, el nuevo artículo 48 del COFIPE reformado garantiza a los partidos:

a) información de horarios y costos de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles para contratar publicidad partidista, y

b) métodos razonablemente democráticos para contratar espacios radiofónicos y televisivos, en la medida en que la ley prevé partir el tiempo total disponible por mitades. La primera mitad es susceptible de ser contratada por tiempos iguales entre todos los partidos interesados en contratar tiempos de transmisión. La segunda mitad será facilitada a los partidos interesados en función de su presencia electoral, teniendo como referencia los resultados de las elecciones de diputados de mayoría relativa más recientes.

En la reforma constitucional en materia electoral de 1996, el tema del acceso de los partidos políticos a los medios de información no fue incluido; sin embargo, de las reformas al COFIPE de noviembre de 1996, derivadas del cambio constitucional, habría que destacar tres avances importantes:

a) Se obliga a los concesionarios de radio y televisión a brindar, dentro de los tiempos fiscales del Ejecutivo Federal, espacios de difusión partidista en los horarios de mayor audiencia;¹⁴⁰

b) Se otorga, durante el periodo electoral, para difusión partidista con cargo a los tiempos fiscales del Ejecutivo Federal, un total de 250 horas en radio y 200 en televisión, cuando se trate de elecciones presidenciales, y 125 horas de radio y 100 de televisión, cuando sólo haya elecciones de los integrantes del Congreso de la Unión.¹⁴¹

140 Artículo 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

141 *Idem*, artículo 47.

c) Adicionalmente, se autoriza al Instituto Federal Electoral para que proceda a comprar tiempo de transmisión equivalente hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, cada mes, a efecto de ser distribuidos entre los partidos políticos.¹⁴²

La distribución de los tiempos de radio y televisión representa también un avance en relación con la reforma electoral de 1994, pues además de otorgar tiempos de difusión a los partidos políticos sin representación parlamentaria —equivalente al 4% del tiempo total para cada uno— el resto se divide de la manera siguiente:

a) El 30%¹⁴³ se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria, y

b) El 70% restante se distribuye en forma proporcional a su fuerza electoral.

Otro dato significativo es que el COFIPE establece que la designación de canales y horarios para la difusión partidista debe realizarse por sorteo.

Sin desconocer los avances legislativos logrados en esta reforma electoral, aquí expuestos, lo cierto es, sin embargo, que falta mucho camino por recorrer en varios aspectos para poder hablar de una legislación democrática, particularmente en lo que concierne al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en un clima equitativo y que propicie la práctica de la democracia informativa. Existen, por supuesto, elementos objetivos que dan pleno sustento a la afirmación anterior. Identifiquemos tan sólo las cinco inconsistencias principales de la legislación vigente en el tema que nos ocupa.

La primera inconsistencia del COFIPE es la ausencia de normas jurídicas que prohíban y, por ende, sancionen la oferta de bienes de servicios y de consumo en la propaganda electoral, circunstancia que pervierte la naturaleza democrática del juego electivo, denigra a los electores poten-

142 El propio artículo 47 del COFIPE establece que para este efecto no se podrá destinar más del 20% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos tratándose de elecciones presidenciales, y no más del 12% cuando sean elecciones de legisladores federales.

143 La oposición en su conjunto había pactado con el Partido Revolucionario Institucional introducir una reforma legal que estableciera que el 50% del tiempo total habría de ser distribuido en forma igualitaria, pero el disenso en torno al monto del financiamiento público a los partidos políticos impidió que la reforma del COFIPE corriera con la misma suerte que la reforma constitucional, la cual fue aprobada por unanimidad.

ciales y sustituye la oferta programática de ideas y proyectos por un mero acto mercantil al lucrar con las necesidades económicas de los grandes grupos de población y aprovechar sus bajos niveles de cultura político-democrática. En nuestro país, el artículo 403 del Código Penal Federal únicamente tipifica como delito la solicitud del voto por pago, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa, dejando sin sanción jurídica las demás posibilidades de cooptación a través de bienes y servicios sin que implique expresamente una petición del voto. Cabe apuntar que en países que recientemente han hecho profesión de fe democrática se han introducido ya medidas legislativas para atacar el problema en cuestión. Así, por ejemplo, es sugerente lo dispuesto sobre el particular en la Ley Electoral de la República de Rusia, la cual establece en el artículo 38 que: “Es ilegal realizar campañas cuando vayan acompañadas del aprovisionamiento de bienes, ya sea en forma gratuita o bajo condiciones especiales, servicios (salvo lo relativo a información de dichos servicios), bonos y pagos en efectivo”. De la misma forma, en el artículo 39 sostiene que:

Los candidatos, unidades de campaña, grupos de promoción del voto y sus representantes autorizados no deben dar dinero, regalos u otros objetos de valor más allá de los propios del trabajo organizacional de la elección a los votantes (material ilustrado y botones hechos especialmente para la campaña) [...]. No deben tampoco influir en los votantes prometiendo darles dinero, facilidades o bienes durante la campaña.

Lo anterior se sanciona con la suspensión del registro del candidato en cuestión. En el mismo sentido, en Bolivia, el artículo 99 de la Ley Electoral prescribe que “[...] Tampoco está permitido la propaganda que implique ofrecimiento de dinero o prebenda de alguna naturaleza”.

La segunda inconsistencia se refiere a la falta de garantías jurídicas para el acceso de los partidos políticos de oposición a los medios de comunicación del Poder Ejecutivo Federal (que en los Estados democráticos de derecho son, en realidad, medios públicos o del Estado por su naturaleza jurídica). Esta peculiaridad mexicana constituye una grave falta de equidad en la contienda electoral en tanto la legislación vigente permite la posibilidad de que el partido del gobierno tenga un acceso privilegiado de promoción político-electoral mediante el uso discrecional de la radio, la prensa y la agencia de noticias del Poder Ejecutivo Federal,

en perjuicio de la pluralidad democrática. Este precedente de México carece de correspondencia no sólo en los Estados democráticos de derecho avanzados, sino incluso en aquellos países en procesos de transición a la democracia. En efecto, veamos algunos ejemplos de ello. En Bolivia, el artículo 98 de la Ley Electoral dispone que:

Los medios estatales de comunicación social otorgarán a partir de la convocatoria a elecciones en forma gratuita y permanente tiempo igual, dentro de los mismos horarios a los partidos y/o candidatos postulados por ellos o por alianzas políticas, a cuyo efecto el orden de presentación de los espacios será sorteado.

En caso de que algún órgano de comunicación estatal se negare a difundir un espacio publicitario de carácter político o electoral, la Corte Departamental Electoral respectiva conocerá del hecho y conminará al medio el inmediato cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En Panamá, el artículo 162 de la Ley Electoral dispone que:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral reglamentará la utilización de los medios de comunicación social que el gobierno administre, para que los partidos políticos, en igualdad de condiciones, puedan utilizarlos. Estos medios podrán utilizarse para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político.

De igual forma, en Venezuela el artículo 154 de la Ley Electoral establece en el segundo párrafo que:

Los medios oficiales de comunicación otorgarán en forma gratuita tiempo igual y en las mismas horas a los candidatos presidenciales postulados por los partidos representados con voz y voto en el Consejo Supremo Electoral a cuyo efecto los espacios se sortearán entre estos cada mes. En caso de que algún órgano de comunicación se negare a difundir alguna pieza publicitaria de carácter electoral, el Consejo Supremo Electoral conocerá del hecho, y su decisión será de obligatorio acatamiento por las partes.

También en Mongolia, el artículo 21, inciso 3, de la Ley Electoral, señala que: “La Radio y la Televisión del Estado de Mongolia dará trato igual a cada partido, coalición o candidato independiente en términos

idénticos de servicio gratuito, duración y oportunidades”. Finalmente, en Rusia la equidad del acceso de los partidos a los medios no se limita tan sólo a los medios públicos, sino a todos ellos, según lo prescribe el artículo 40 de la Ley Electoral, que a la letra dice: “Los candidatos para el puesto de Presidente de la República de Rusia disfrutará de tiempo de antena sobre bases iguales (libres de cargo, idéntica cantidad de tiempo y el mismo horario de transmisión) y ello será financiado del presupuesto federal correspondiente”.

La tercera inconsistencia reside en que no existen normas jurídicas que establezcan topes máximos de difusión electoral a través de los medios de comunicación, habiendo tan sólo topes de gastos de campaña. De nueva cuenta se puede advertir que si bien es cierto que el COFIPE garantiza accesos mínimos de los partidos políticos a los medios de información, no señala tiempos máximos de uso de antena o de prensa escrita, circunstancia que permite la posibilidad de que el partido del gobierno pueda utilizar cuantitativamente más los medios de información para su difusión electoral en relación con los partidos de oposición, en virtud de tres consideraciones principales: *a)* El acceso ilimitado a los medios del Ejecutivo Federal, conforme a la legislación vigente en la materia; *b)* La posibilidad razonable de acceso a los medios electrónicos concesionados visto el conspicuo sistema jurídico de otorgamiento de concesiones de radio y televisión que otorga facultades discrecionales al Poder Ejecutivo Federal para que por sí y ante sí otorgue las referidas concesiones. En este sentido, si bien es cierto que el artículo 49, numeral 2, inciso g), del COFIPE prohíbe la aportación de efectivo o en especie a los partidos, también lo es que extrañamente al incumplimiento de ese mandato legal no recae una sanción jurídica, por lo que esa prohibición tiene apenas un cometido retórico, y *c)* La posibilidad también razonable del uso de recursos asignados a las dependencias de la administración pública federal en favor del PRI y sus candidatos a través de la publicidad encubierta o redaccional en medios escritos, conocida como “gacetillas” y del pago de nóminas secretas a columnistas y articulistas, medida que, siendo a todas luces injusta e ilegítima, no es estrictamente ilegal en virtud de los amplísimos márgenes de discrecionalidad que la ley y los reglamentos aplicables otorgan a las unidades de comunicación social de los diversos órganos de la administración pública federal.

Esta eventualidad se ha resuelto en diversos países a través de la introducción de topes máximos de difusión electoral. Así, por ejemplo, en Bolivia el artículo 102 de la Ley Electoral dispone que: “La propaganda electoral estará limitada, por cada partido o alianza política, a no más de cuatro páginas semanales, por periódico de circulación nacional y departamental; a diez minutos diarios de emisión radial, en cada emisora nacional departamental y local.” En Ecuador, el artículo 106 de la Ley Electoral prescribe que:

La propaganda electoral estará limitada, para cada partido político y alianza electoral, a no más de media página por edición o su equivalente en número de tirada-columna, computada en todos los diarios de circulación nacional; a diez minutos diarios de televisión computada en todos los canales de televisión de emisión nacional, o regional: a veinte minutos diarios para cada emisora de ámbito nacional y a diez minutos diarios cada emisora de influencia local. Dentro de estos límites cada partido político podrá distribuir su tiempo y espacio de publicidad electoral de acuerdo con su mejor criterio.

En Venezuela, el artículo 154 de la Ley Electoral dispone que:

A partir de la fecha de apertura de la campaña, los candidatos a la Presidencia de la República y los partidos políticos nacionales tendrán acceso, en términos de equidad que establecerá el Consejo Supremo Electoral, a los medios de comunicación social para realizar su propaganda electoral. A este efecto, las coaliciones de carácter electoral tendrán la oportunidad y espacios correspondientes a un partido. En cumplimiento de lo anteriormente dispuesto, el Consejo Supremo Electoral podrá fijar un límite máximo de tiempo en la utilización de los medios de comunicación por los candidatos a la Presidencia de la República, los partidos o las coaliciones de carácter electoral.

La cuarta inconsistencia es la autorización legal para que el partido del gobierno utilice en su emblema los colores de la bandera nacional, circunstancia que no tiene precedentes en el mundo occidental, y que ha sido aprovechada para permear ilegítimamente en el ánimo de los estratos más bajos de la pirámide social, los cuales tradicionalmente han identificado al PRI como sinónimo electoral del Estado-nación mexicano. Sobra decir que las legislaciones electorales de todos los países de nuestro entorno más cercano han introducido sendas prohibiciones para utilizar los símbo-

los patrios en los emblemas partidistas. En Bolivia, el artículo 86 de la Ley Electoral señala que: “El Escudo, la Bandera Nacional o los símbolos departamentales, no podrán ser usados como símbolos o emblemas de los partidos políticos.” En Costa Rica, el artículo 59 de la Ley Electoral dispone que: “No se admitirá la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares al de otro partido inscrito en el Registro o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando la segunda inscripción pudiera producir confusión. Tampoco se admitirán como divisa la bandera ni el escudo nacionales, ni de otro país.” En El Salvador, el artículo 157 de la Ley Electoral establece que: “No se admitirá ninguna solicitud cuando se proponga: 2) Adoptar como emblema el Pabellón o Escudo Nacional, o de otros países”, y en Panamá, el artículo 41 de la Ley Electoral ordena que: “No se autorizará la formación de un partido que escogiere el nombre o símbolo distintivo, igual o parecido al de otros partidos inscritos o en formación o que se pudiere confundir con el de los mismos; ni con el nombre de personas vivas. Tampoco se admitirá el uso de los símbolos nacionales o religiosos”.

Finalmente, la quinta inconsistencia es la que se deriva del derecho de aclaración previsto en el artículo 186, numeral 3 del COFIPE, pues si bien el mencionado ordenamiento establece que los partidos, coaliciones y candidatos “podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales”, lo cierto es, sin embargo, que se trata en realidad de un enunciado normativo, pero no de una obligación jurídica para los medios habida cuenta que el legislador olvidó incorporar la sanción a quien realice la conducta contraria a la establecida como debida en el citado artículo 186, numeral 3. Está por demás señalar que un derecho sólo existe en la medida en que hay un deber correlativo, el cual en este caso fue omitido, razón por la cual un medio de comunicación que decida no otorgar el mencionado derecho de aclaración a un candidato, partido o coalición no está, en estricto sentido, violando la ley, pues no hay ninguna sanción jurídicamente aplicable.

A la luz de los razonamientos anteriores, cabría desprender las siguientes reflexiones: a) El COFIPE de México no es de ninguna forma una legislación a imagen y semejanza de un Estado democrático de derecho,

por las limitaciones y lagunas jurídicas que contiene a lo largo de su articulado; b) El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación previsto en el COFIPE constituye apenas un cambio perceptible de un Estado autoritario a una democracia dirigida, que plasma en la ley la ausencia de equidad, de equilibrio y de transparencia en el uso de los medios de información como vehículos de propaganda electoral, y c) De no llevarse a cabo una reforma legal y constitucional de fondo en materia electoral, con la participación activa de un Congreso plural, donde no haya más una sola voz predominante, la noción de transición democrática seguirá siendo —como hasta hoy día— una mera frase retórica.

IX. TELEVISIÓN PARA SUSCRIPTORES

Desde 1970 en que la empresa del consorcio Televisa —el más grande de México e Iberoamérica— Cablevisión S. A, inició sus operaciones consistentes en ofrecer servicio de televisión para suscriptores, el tema de la televisión por cable, en su origen, o vía satélite, hoy en día, ha sido tratado con interés por la comunidad académica. Se ha señalado con acierto la ausencia de un marco jurídico que regule con exhaustividad esta rama de los medios electrónicos.

Y, es que efectivamente, desde 1970 hasta 1979 la televisión para suscriptores careció de una norma *ex profeso*, siendo aplicable la Ley General de Vías de Comunicación como norma supletoria, con los vacíos o lagunas jurídicas correspondientes. No fue sino hasta 1979 cuando el presidente de la República emitió el decreto de Reglamento del Servicio de Televisión por Cable,¹⁴⁴ el cual —a la fecha— contiene las siguientes características:

a) Atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la potestad de otorgar las respectivas concesiones;¹⁴⁵

b) Permite la difusión de mensajes publicitarios, siempre y cuando se tenga la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;¹⁴⁶

144 El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1979.

145 Artículo 3 del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.

146 Artículos 84 y 86 del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, reformados por decreto presidencial, publicado el 5 de abril de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*.

c) Establece una contribución especial al erario de la Tesorería de la Federación consistente en el 15% de los ingresos totales, incluidos los de publicidad, que reciba mensualmente el concesionario;¹⁴⁷ y

d) Permite la inversión extranjera hasta el 49% del capital social de las empresas concesionarias.¹⁴⁸

Los términos en que está regulada la televisión por cable ha generado problemas de naturaleza jurídico-política, que pueden sintetizarse en los siguientes rubros:

Primero. La naturaleza jurídica de la normativa legal de la televisión por cable genera inseguridad jurídica a los concesionarios y a los suscriptores, en virtud de que la figura jurídica utilizada fue el Reglamento, potestad administrativa del Ejecutivo Federal en los términos del artículo 89, fracción I de la Constitución Política, la cual puede ser reformada o abrogada por un simple acto de autoridad del propio Ejecutivo, y

Segundo. Las atribuciones concedidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para decidir en forma discrecional sobre las autorizaciones en materias tales como concesiones, enajenaciones e inserciones publicitarias atenta también al principio de seguridad jurídica y permite actos de corrupción entre los funcionarios de la Secretaría y los propios concesionarios en virtud de ese manto amplísimo de discrecionalidad.

X. LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

Aparentemente, la libertad de información en los medios electrónicos se encuentra garantizada en el artículo 58 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que dispone:

El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes.

147 *Idem*, artículo 27.

148 Artículo 10 d), párrafo segundo del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, reformado por decreto presidencial, publicado el 20 de agosto de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta garantía legal es, sin embargo, relativa, habida cuenta que la estructura de la legislación en la materia introduce restricciones para los concesionarios y permisionarios y atribuciones metajurídicas a la Secretaría de Gobernación que reducen la libertad de expresión que formalmente protege el referido artículo 58.

De acuerdo con la legislación vigente los concesionarios y permisionarios de medios electrónicos tienen prohibido transmitir:

1. Programas o eventos que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; de igual forma todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas, así como el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.¹⁴⁹ Se trata, por supuesto, de una prohibición que eventualmente puede menoscabar las libertades constitucionales de expresión y de información, por el ingrediente esencial de subjetividad que su aplicación conlleva, pues resulta particularmente difícil determinar el significado preciso de conceptos como “buenas costumbres”, “expresiones maliciosas”, “recursos de baja comicidad” y “sonidos ofensivos”. Si bien es cierto que el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión ofrece algunas definiciones sobre los tópicos de referencia, también lo es que dichas definiciones tampoco resuelven el problema; antes bien, hacen que las dudas se multipliquen. Veamos un ejemplo de ello. El reglamento referido señala que¹⁵⁰ “se consideran contrarias a las buenas costumbres” tanto “el tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda al pudor, a la decencia” como “la justificación de las relaciones sexuales ilícitas o promiscuas y el tratamiento no científico de problemas sociales tales como la drogadicción o el alcoholismo”. El problema radica en que no se otorgan definiciones unívocas y mínimamente razonables, pues ¿cuáles son los temas contrarios a la moral y, en todo caso, de quién o de quiénes? ¿Qué es la integridad del hogar y cómo se le puede atacar? ¿Qué temas pueden ofender al pudor y, en todo

149 Artículo 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

150 Artículo 39 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

caso, de quién o de quiénes? ¿Qué es la decencia y con qué parámetros podemos precisar cuándo un tema es decente y cuándo no lo es? ¿Cuáles son las relaciones sexuales promiscuas? ¿Cómo se puede distinguir entre los métodos científicos y aquellos que no lo son para tratar los temas sociales? Sobra decir que sobre tales temas no se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia por vía de jurisprudencia, razón por la cual la aplicación autoritaria es siempre una posibilidad.

2. Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público.¹⁵¹ Si en el caso anterior se pueden advertir problemas de interpretación jurídica, con esta prohibición el ingrediente subjetivo es todavía mayor porque ni la propia ley ni el reglamento definen qué debe entenderse por seguridad del Estado y por orden público, ni menos aún a través de qué mensajes informativos y/u opiniones se le puede afectar. Queda, pues, por entero, al juicio subjetivo de la Secretaría de Gobernación, definir semejantes conceptos, lo cual habría que considerarse como un atentado al principio de seguridad jurídica ante la falta de certeza que ofrecen tales prohibiciones.

3. Asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la red nacional, salvo convenio del concesionario o permisionario, con la citada Secretaría.¹⁵²

4. Interceptar, divulgar o aprovechar los mensajes, noticias o informaciones que no estén destinados al dominio público y que se reciban por medio de los aparatos de radiocomunicación.¹⁵³

También se establece¹⁵⁴ la obligación de las estaciones de radio de expresar la fuente de la información y el nombre del locutor, así como evitar “causar alarma o pánico en el público” por noticias o informaciones transmitidas.

En virtud de lo anterior, las libertades de expresión y de información que garantizan los artículos 6o. y 7o. de la Constitución y que reproduce en su esencia el artículo 58 de la Ley Federal de Radio y Televisión quedan sumamente restringidas, a la luz de las siguientes consideraciones:

151 *Idem*, artículo 64, fracción I.

152 Artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Radio y Televisión.

153 *Idem*, artículo 66.

154 *Idem*, artículo 78.

a) La Ley introduce términos confusos que no admiten interpretación unívoca de validez general en algunas prohibiciones a los medios electrónicos de comunicación. Por fortuna, la deficiente técnica jurídica con que fue confeccionada la ley de referencia reduce la fuerza legal de la prohibición relativa a la transmisión contraria a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos, toda vez que a su incumplimiento el artículo 103 le asigna una sanción mínima: “multa de cinco mil a cincuenta mil pesos”.

b) El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión establece atribuciones a la Secretaría de Gobernación que escapan de toda proporción razonable. El contenido de las hipótesis normativas de tales atribuciones del Reglamento mencionado no dejan lugar a dudas del espíritu autoritario e ilegal que las anima. En efecto, el Reglamento en cuestión atribuye competencia a la Dirección General de Información (ahora denominada de Radio, Televisión y Cinematografía (DGRTC)) para¹⁵⁵ “conocer previamente los boletines que los concesionarios y permisionarios están obligados a transmitir gratuitamente y ordenar a éstos su difusión, salvo en los casos de notoria urgencia en los cuales otras autoridades podrán directamente y bajo su responsabilidad, ordenar su transmisión de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de la materia”.

Esta atribución violenta la garantía constitucional de libertad de información y lo dispuesto por el artículo 58 de la LFRT, en el sentido de que el derecho de información a través de los medios electrónicos se ejercerá sin “censura previa”, toda vez que hay que recordar que el reglamento de una ley tiene como propósito desglosar a detalle las normas generales, pero sin modificar o alterar el sentido de la ley, como opera en este caso.

Asimismo, es de preocupar la atribución que el multicitado ordenamiento confiere a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía para poder intervenir en todas aquellas cuestiones que considere pertinentes sin que haya un mandato legal específico, al establecer que la DGRTC podrá llevar a cabo:¹⁵⁶ “Las demás [atribuciones] que a juicio de

155 Artículo 9, fracción II del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

156 Artículo 9, fracción X del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.

la Secretaría de Gobernación contribuyan a alcanzar los objetivos de la Ley”. No está por demás afirmar que esta atribución es atentatoria de todo principio mínimo de seguridad jurídica.

c) Las principales atribuciones de control y vigilancia de lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión corresponden a las secretarías del despacho del Ejecutivo, particularmente a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, circunstancia que supone una injerencia excesiva del Ejecutivo Federal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que integran la legislación en materia de radio y televisión. Por la peculiaridad de la materia, otras naciones han atribuido a organismos especializados de composición plural la vigilancia de los medios electrónicos con el ánimo de garantizar imparcialidad, pluralidad y democracia en el manejo de los medios.

d) El enunciado normativo de la fracción XX del artículo 101 de la LFRT es probablemente el fundamento legal que más podría utilizar la Secretaría de Gobernación para vulnerar la libertad de información de los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, toda vez que remite al artículo 97 de la misma ley, donde se establece: “El concesionario o permisionario está obligado a atender las observaciones que por escrito le haga la Secretaría de Gobernación, si a juicio de ésta las transmisiones no se ajustaren a la presente Ley y su reglamento”. De nueva cuenta se advierte que la Secretaría de Gobernación está facultada por esta disposición reglamentaria para interpretar libremente el espíritu de la ley sin más límites que su propia imaginación y capacidad sofística, lo que en términos prácticos implica que al no encontrarse debidamente establecidas las atribuciones de este órgano público, el margen de libertad de información de permisionarios y concesionarios se convierte en una concesión graciosa del Ejecutivo Federal, susceptible de ser ampliada o restringida subjetiva y unilateralmente. Es importante apuntar que el artículo 97 de la LFRT obliga al concesionario y al permisionario a atender las observaciones por escrito de Gobernación que tenga como causa que las transmisiones se lleven a cabo en la forma contraria a la prevista como debida por la ley y su reglamento, no a la luz de una interpretación literal y racional del texto legal, sino en razón de consideraciones que rebasan el marco legal, pues introduce un elemento subjetivo de naturaleza antijurídica al otorgar a la Secretaría de Gobernación la facultad de interpretar unilateralmente

qué se ajusta y qué no a la ley y su reglamento, lo que, por un lado, coloca en la práctica en estado de indefensión jurídica a concesionarios y permisionarios y, por eso mismo, constituye un atentado a las garantías de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

En torno a las peculiares atribuciones de que están dotados los organismos administrativos encargados de regular la libertad de información en materia de medios electrónicos, la Suprema Corte de Justicia ofrece algunos matices claros por la vía de precedentes de jurisprudencia. En efecto, en tesis de jurisprudencia, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que:

Es derecho inalienable de los particulares el de manifestar sus ideas y exigir información y si la libertad de expresión, o sea, de expresar y recibir ideas, ha de tener algún sentido democrático y si la televisión y la radiodifusión son los medios más poderosos para la divulgación de ideas políticas, científicas y artísticas, en cuyos campos no cabe de ninguna manera ni la más pequeña posibilidad de intromisión del gobierno como censor, resulta absolutamente infundada la pretensión de que la autoridad administrativa esté facultada para manejar a su albedrío o a su capricho y conveniencia, las concesiones de radiodifusión, con lo cual uno de los medios más poderosos de expresión de ideas políticas, científicas y artísticas, quedaría sujeto a su sola voluntad, sin control alguno por el Poder Legislativo, para darle lineamientos a los que deba ceñirse en su actuación, o sin control por el Poder Judicial, el que tiene el derecho y la obligación constitucional de analizar todos los actos de las autoridades administrativas que puedan lesionar en alguna forma los derechos constitucionales de los particulares, de los cuales, uno de los más importantes, si no es el que más, lo constituye la libertad de expresión de ideas políticas, científicas o artísticas, como se ha dicho, sin que pueda ser suficientemente repetido.¹⁵⁷

Elementos de legislación extranjera

En el derecho comparado latinoamericano es de consignarse la constitucionalización de organismos plurales que aplican y, en algunos casos, interpretan las legislaciones de medios electrónicos. En este caso se encuentra Colombia, cuya Constitución Política establece en los artículos 76 y 77 lo siguiente:

157 *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vols. 169-174, p. 119.

La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado. La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco miembros, la cual nombrará al director. Los miembros de la Junta tendrán período fijo. El gobierno nacional designará dos de ellos. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La Ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la entidad.

En sentido similar, el artículo 19, numeral 12, párrafo sexto, de la Constitución de Chile, establece que: “Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones del referido Consejo”.

XI. EL MARCO LEGAL DE LAS TELECOMUNICACIONES

Con la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones en 1995 se establecieron las bases para brindar un marco legal propio a la televisión restringida, por cable, microondas y vía satélite, las cuales tenían como soporte legal reglamentos (para el caso de la televisión por cable) y acuerdos en los demás casos, cuya naturaleza había implicado *per se* no sólo una vulneración a la seguridad jurídica de los eventuales concesionarios, sino un problema grave de transparencia y talante democrático.

Si en materia de prensa, radio y televisión abierta la legislación vigente es de vieja data (tanto que ha sido rebasada la circunstancia histórica en que cada una de las leyes y reglamentos respectivos fue publicado), en materia de telecomunicaciones, en cambio, la modernización legislativa

ha traído consigo cambios significativos que dan cuenta de formas nuevas de entender el papel del Estado en el desarrollo nacional.

El desarrollo legislativo en telecomunicaciones se ha materializado en una reforma al artículo 28 de la Constitución Política y en la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones. De tiempo atrás, aunque en forma incipiente y marginal, de cara al entorno internacional, México había hecho uso de nuevas tecnologías de comunicación, cuyas primeras grandes expresiones se advierten con la obtención de dos posiciones geostacionarias por parte del consorcio internacional Intelsat, donde se ubicaron los satélites Morelos I y II en el año de 1985. En 1993 se puso en órbita el satélite Solidaridad I y más tarde, en 1994, el Solidaridad II suplió al Morelos I.

Es posible advertir en estas incursiones que el común denominador reside en la presencia del Estado mexicano como promotor y actor principal del desarrollo satelital del país, en virtud de la prescripción histórica establecida en el artículo 28 de la Constitución Política, que declaraba a la comunicación satelital como actividad estratégica y, por tanto, reservada en forma exclusiva al Estado a través de su expresión jurídica: el gobierno federal. En materia de telecomunicaciones, esta percepción del papel del Estado pasó, sin embargo, de rechazo ideológico de la clase política a materializarse en un nuevo marco normativo basado en la búsqueda de tres premisas fundamentales:

a) Fomentar la competencia en el sector telecomunicaciones, mediante el combate a las prácticas monopólicas y a la concentración de empresas;

b) Promover que el desarrollo de las telecomunicaciones dependa de la dinamización de las fuerzas del mercado, y

c) Crear una fuente nueva de recursos económicos para el Estado, que permita contribuir a reducir de manera significativa el persistente déficit público del gobierno mexicano.

Con el propósito de traducir en acto estas premisas, se reformó en principio el artículo 28 constitucional, a efecto de retirar la exclusividad estatal en el uso y explotación satelital y permitir, por consiguiente, el acceso de la iniciativa privada en esta actividad como artífice del desarrollo de las telecomunicaciones. Tiempo después fue discutida y aprobada la

Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995.

Esta nueva ley define, en principio, que su objeto es “regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite”, según dispone a la letra el artículo 1o. del citado ordenamiento; asimismo, reitera la prescripción constitucional de que los servicios públicos de telegrafía y radiotelegrafía quedan bajo la prestación directa del Estado. Al igual que la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley General de Vías de Comunicación, la ley en cuestión establece las dos modalidades conforme a las cuales la iniciativa privada puede participar en el uso y prestación de servicios en materia de telecomunicaciones.

Así, la ley establece que se requiere concesión¹⁵⁸ para:

a) Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y de uso oficial. El plazo de la concesión abarca un periodo de veinte años, que es sucesivamente renovable sin mayores límites al respecto, siempre y cuando se cumplan con las obligaciones establecidas en las normas aplicables;

b) Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;

c) Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y

d) Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas de satélites extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

La ley establece que se requiere permiso,¹⁵⁹ en cambio, para:

a) Establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, y

b) Instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.

Del análisis jurídico de la Ley Federal de Telecomunicaciones es posible identificar elementos positivos, elementos sujetos al análisis de la reglamentación correspondiente y elementos que tienen una carga negativa, bien por razones de técnica jurídica o por motivos que están estrecha-

158 Artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

159 *Idem*, artículo 31.

mente relacionados con la viabilidad del proyecto nacional, cuya esencia está plasmada en las decisiones políticas fundamentales de la Constitución Política de 1917.

Entre los elementos positivos habría que anotar los siguientes:

a) La existencia en sí misma de la ley representa un aspecto positivo, si se toma en cuenta que satisface el principio básico del derecho, que consiste en la seguridad jurídica; es decir, cumple con el factor de previsibilidad y calculabilidad de los sujetos del orden normativo para saber lo que les está mandado, permitido o prohibido. Esta característica de un Estado de derecho es de vital importancia en la medida en que, en principio, se acotan los espacios de decisión discrecionales del Estado y se generan reglas objetivas de obligado cumplimiento para todos.

b) Quizá el mayor avance de la ley se localice en el establecimiento de un proceso de licitación pública como requisito *sine qua non* para asignar concesiones y en la obligación que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para exhibir públicamente los criterios para seleccionar al ganador de las mencionadas licitaciones.

c) Uno de los aportes de la ley que no tiene precedentes en las leyes y reglamentos vigentes del sector de la comunicación pública, reside en la incorporación de la figura del Registro de Telecomunicaciones, de acceso público. Esto representa un factor de signo democrático que atiende al espíritu del derecho a la información del público previsto en el artículo 60. constitucional, y que permitirá efectuar investigaciones sociológicas de largo aliento para una mejor y mayor comprensión de cómo y quiénes operan las telecomunicaciones en nuestro país.

d) Es destacable también que se incorpore, en forma efectiva, la obligación de respetar los derechos de propiedad intelectual de los programas, mediante el establecimiento de las sanciones correspondientes, a quienes actualicen la conducta contraria a la prescrita como debida por la norma.

La ley introduce algunas salvaguardas de índole social que bien pueden tratarse de enunciados declarativos cuyo contenido se agota en una retórica discursiva, o, por el contrario, eventualmente, pueden cumplir su cometido, siempre y cuando sean desglosadas y acuciosamente normadas en la reglamentación respectiva. En este caso se pueden mencionar las siguientes prescripciones legales:

a) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes está dotada de la atribución de “promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional”, según reza el artículo 7o., fracción X de la ley. Habrá que ver, en su caso, no sólo cómo serán definidos los conceptos de valor cultural e identidad nacional, sino mediante qué atribuciones concretas reglamentarias la SCT podrá dar debido cumplimiento a semejante atribución.

b) El artículo 55 prescribe que “La secretaría asegurará, en coordinación con las dependencias involucradas, la disponibilidad de capacidad satelital suficiente y adecuada para redes de seguridad nacional y para prestar servicios de carácter social”. De igual forma que en el anterior inciso, habrá que estar atentos a los mecanismos y criterios legales que se establezcan para dar vida a los “servicios de carácter social”, previa delimitación del concepto de referencia.

Hay que expresar también los puntos débiles o insuficiencias normativas que, a nuestro juicio, deben considerarse negativas a la luz de sus efectos potenciales en el proceso de cohesión e integridad de los mexicanos. En esta hipótesis se encuentran las disposiciones que se enuncian a continuación:

a) La participación de la inversión extranjera en los términos del artículo 13 de la ley (que permite la inversión extranjera hasta el 49%) se antojan contrarios a la promoción del “fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional”, de cuya atribución está dotada la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Y, es que el camino para el desarrollo tecnológico y la modernización no debe pasar necesariamente por la subordinación de la identidad nacional de los mexicanos. Esta tendencia se pudo advertir desde la reforma al artículo 10, inciso d) del Reglamento de la Televisión por Cable, efectuada por el Ejecutivo Federal el 23 de agosto de 1993, de acuerdo con la cual, la inversión extranjera permitida puede llegar hasta el 49% en el capital de las sociedades concesionarias de la televisión por cable.

b) La contraprestación económica que debe recibir el Estado por el otorgamiento de las concesiones prevista en el artículo 14 de la ley nos parece inconstitucional, habida cuenta que el ingreso del Estado por permitir a particulares la explotación de bienes del dominio público debe

estar fijado claramente en la ley como derecho, tal como lo previene el propio Código Fiscal de la Federación. Asimismo, resulta preocupante dejar al arbitrio de la SCT el monto de la contraprestación de referencia, toda vez que ello podría dar pauta a que se venda al mejor postor las concesiones en disputa;

c) El artículo 35 de la ley, pese a las provisiones que incorpora, permite la cesión de derechos de las concesiones, circunstancia que eventualmente podría coadyuvar a formar monopolios fácticos, en perjuicio de la competencia y del sano desarrollo del sector telecomunicaciones, que formalmente persigue la propia ley. Cabe referir de nueva cuenta la ley española citada, que prescribe en su artículo 15, numeral 3, inciso b) la “intransferibilidad de las concesiones y prohibición de subcontratación de las prestaciones en las mismas, con las excepciones que reglamentariamente se determinen, y de acuerdo con las condiciones específicas que se establezcan en los correspondientes contratos”, y

d) Es de llamar la atención el hecho de que el artículo segundo transitorio de la ley derogue en ese acto el artículo 390 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, si se considera que el artículo derogado establecía la franquicia telegráfica en favor de diversos sectores sociales susceptibles de ser subvencionados con ayudas estatales por elementales razones de justicia social. Así, por ejemplo, el mencionado artículo 390, fracción X, inciso a), disponía que sólo se cobraría el 25% de la tarifa ordinaria “a los mensajes de aquellas universidades que, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, desarrollen preferentemente labores culturales y científicas”. Esta franquicia telegráfica cancelada por decisión legal es una manifestación de los nuevos tiempos que recorren el país, donde el Estado de bienestar forjado en la Constitución de 1917 se ha visto disminuido y reducido a una expresión más simbólica que material.

e) Por último, es sugerente el hecho de que los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones¹⁶⁰ —la cual tiene entre sus principales atribuciones coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, así como vigilar la debida observancia de lo dispuesto en los

160 Este nuevo organismo fue creado por decreto presidencial y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996.

títulos de concesión otorgados en estas materias— sean designados íntegramente por el Ejecutivo Federal a través del secretario de Comunicaciones y Transportes. Y es que este acto de autoridad pone de manifiesto que la reforma legal democrática de los medios todavía habrá de transitar un largo sendero.