

## EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA RADIODIFUSIÓN (1923-1953)

Adriana BERRUECO GARCÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *En el proceso formativo de la radio y del nuevo Estado mexicano*. III. *En la consolidación del Estado emanado de la Revolución de 1910*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad bajo el término radiodifusión quedan comprendidas la radio y la televisión abiertas, cuyas señales son captadas por aparatos receptores simples sin que medie pago para ello. En este artículo se analizará el desenvolvimiento del estatuto jurídico de ambos medios de difusión desde su nacimiento hasta 1953. En razón de que la actividad normativa en esta área ha sido muy amplia se eligió como lapso de estudio la etapa previa a la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión, pues se consideró que esta ley marca la etapa moderna de la regulación de ambos medios de comunicación por ser la primera que de manera autónoma dictó disposiciones específicas respecto al régimen de concesiones y permisos y demás temas relativos a la radiodifusión.

Este artículo encuentra su justificación en el hecho de que la regulación de ambos medios electrónicos siempre ha revestido gran importancia por el poder de penetración que poseen, el cual los ha convertido en mediadores del poder político y los ciudadanos, además de ser un excelente vehículo de comercialización de productos y servicios. El manejo de la radiodifusión también sirvió para crear un nuevo grupo de poder dentro

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesora en la licenciatura de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

del sistema político mexicano: el de los concesionarios, quienes han tenido una gran injerencia en el contenido de las normas de derecho de la comunicación, cuya influencia comenzó a ser más perceptible a partir de 1950.

En el transcurso de este artículo el lector podrá encontrar los antecedentes históricos de la enorme discrecionalidad que el Poder Ejecutivo Federal posee hasta nuestros días en lo referente al régimen de concesiones de la radiodifusión, así como la forma en que se fue estructurando el poderío monopólico del sector empresarial de este ramo. Ambos tópicos son parte de un intenso debate nacional en el México del siglo XXI, toda vez que a los medios electrónicos de comunicación se les considera un factor fundamental en la anhelada consolidación de la democracia de nuestro país.

La investigación que se presenta está sustentada en la consulta de fuentes documentales directas, pues todos los ordenamientos jurídicos que se analizan fueron revisados en sus versiones originales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. La exposición del tema se hace tomando como base los periodos presidenciales, en razón de que en México el sistema jurídico se transforma y tiene las características particulares que decide quién ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, ya que en la etapa de estudio de este artículo era muy restringido, casi nulo, el margen de maniobra de los legisladores y grupos políticos de oposición.

## II. EN EL PROCESO FORMATIVO DE LA RADIO Y EL NUEVO ESTADO MEXICANO

México iniciaba su proceso de reconstrucción cuando la radio comenzó a funcionar con regularidad. Después de varios años de revolución el grupo sonorenses, ganador de la contienda, tenía ante sí los retos de lograr el reconocimiento de las naciones extranjeras, instrumentar el nuevo sistema jurídico que creó la Constitución de 1917 y reactivar la mermada economía nacional.

Según recientes estudios,<sup>1</sup> las primeras transmisiones radiofónicas en México se iniciaron desde el año 1900, sin embargo, se han registrado oficialmente como primeras emisiones las efectuadas en 1921 por radioexperimentadores, como el doctor Adolfo Gómez Fernández y el empresario

<sup>1</sup> Díaz, Verónica, “Imágenes inéditas de la radiodifusión mexicana”, *Milenio Diario*, México, 23 de enero de 2005, p. 41.

teatral Francisco Barra Villela en la ciudad de México<sup>2</sup> y Constantino de Tárnava Jr. en Monterrey, Nuevo León. En 1923 dio comienzo la etapa comercial de este medio de difusión, principalmente con la emisora CYL establecida por Raúl Azcárraga Vidaurreta denominada “La casa del radio”, así como la CYB perteneciente a la cigarrera El Buen Tono, que hoy es conocida como “La B grande de México” y está adscrita al Instituto Mexicano de la Radio (IMER). En el vertiginoso desarrollo que tuvo la radiodifusión en la década de los veinte también participó el gobierno federal al establecer, en 1924, la CZE que estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública.<sup>3</sup>

### 1. *La normatividad durante los gobiernos de Obregón y Calles*

La historia del marco normativo de la radiodifusión se inició en 1923, año en que el gobierno de Álvaro Obregón decidió emitir el primer ordenamiento jurídico en el cual se sentaban las bases para regular la radiofonía. El 27 de noviembre de 1923 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el “Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916”, el cual determinaba que quienes desearan establecer estaciones de radio, deberían contar con el permiso correspondiente emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El Aviso dispuso que se requería poseer la nacionalidad mexicana (por nacimiento o por naturalización) para ser propietario de una estación, y aclaraba que las personas que hubiesen iniciado transmisiones con anterioridad al Aviso contaban con el plazo de un mes para regularizar su situación gestionando el permiso respectivo, de no hacerlo así, recibirían como sanciones, la clausura de la estación y la imposición de una multa. La vigencia de este ordenamiento finalizó en 1926 con la Ley que a continuación describiremos.

En febrero de 1926 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al presidente Plutarco Elías Calles para que elaborara, entre otras leyes, la de Comunicaciones Eléctricas, publicada el 6 de mayo de 1926, la

<sup>2</sup> Velázquez Estrada, Rosalía, “El nacimiento de la radiodifusión mexicana”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 9, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1983, p. 139.

<sup>3</sup> Bohmann, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1986, p. 92.

cual establecía que las comunicaciones eléctricas comprendían, entre otros servicios, a la radiotelefonía (nombre que se le daba en la década de los veinte a la radiodifusión) y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción con o sin hilos conductores, de sonido, signos o imágenes.

También preceptuaba que para establecer y operar en el país instalaciones de comunicaciones eléctricas se requería la autorización del presidente de la República, el cual la otorgaría por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Fijó el requisito de la nacionalidad mexicana para los operadores de instalaciones de comunicaciones eléctricas; las concesiones en la materia, se podían otorgar por el plazo que fijara el Ejecutivo Federal, pero el término no podía exceder de 50 años.

Observamos que en esta ley no existía una clasificación rigurosa para especificar los tipos de estaciones que requerirían permisos y las que deberían obtener concesiones para funcionar; al respecto, otorgaba facultades a la Secretaría de Comunicaciones para que determinara los servicios que operarían a través de permisos.

Esta ley definió las instalaciones radiodifusoras como: aquellas que se establecieran para divulgar conferencias, conciertos y noticias varias de interés general. En tanto, consideró a las estaciones de experimentación como: aquellas que se dedicaran exclusivamente a trabajos de investigación científica de la radiocomunicación. Nótese que la ley no clasifica a las estaciones comerciales como aquellas que perciban ingresos económicos por la prestación de sus servicios, y omite la mención de otra clase de radioemisoras como las culturales y oficiales, que por 1926 ya operaban en México.

La Secretaría de Comunicaciones tenía la facultad de dictar las disposiciones que considerara convenientes para regular el uso e instalación de aparatos receptores de radiocomunicación. En cuanto a los contenidos de la programación, quedaba prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto fuera contrario a la seguridad del Estado, al orden público, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje o que causaran escándalo o que atacaran en cualquier forma al gobierno o a la vida privada de las personas.

## *2. El Maximato*

La etapa comprendida entre 1929 y 1934 se conoce en la historia de México como Maximato, en virtud de la enorme influencia que ejercía en el gobierno el ex presidente Plutarco Elías Calles, que se había constituido en jefe máximo del sistema político mexicano.

### A. Aspectos relevantes de la radiodifusión

En 1929 Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Este partido decidió incursionar en el ámbito de la radiodifusión, de tal suerte que la madrugada del 31 de diciembre de 1930 el presidente Pascual Ortiz Rubio inauguró la estación XEFO “Radio Nacional de México”. Jorge Mejía<sup>4</sup> señala que la XEFO fue concebida para competir contra la moderna XEW, en razón de ello Radio Nacional tuvo una programación definitivamente *sui generis*, pues alternaba en su programación espacios musicales y propaganda política del partido. La XEFO fue precursora en la transmisión de radionovelas, además de que se hicieron célebres los controles remotos que realizaba. El final de la radioemisora llegó en 1946, cuando el presidente Miguel Alemán otorgó la concesión de la XEFO al empresario Francisco Aguirre para fines comerciales.

En la década de los treinta el suceso más importante en la materia, fue la fundación (en septiembre de 1930) de la radiodifusora comercial XEW “La voz de la América Latina desde México”, toda vez que con este acontecimiento se dio inicio a la expansión definitiva de la familia Azcárraga en el área de las telecomunicaciones.

Años atrás, la empresa General Electric, a través de su división radiofónica, la RCA, instaló en nuestro país una filial, la México Music Co. dedicada a la venta de fonógrafos y discos en la que fue gerente Emilio Azcárraga; por ello en el acta constitutiva de la XEW aparece como accionista mayoritario la México Music Co., y la estación surgió como integrante de la cadena National Broadcasting System (NBC), división radiofónica de la RCA.<sup>5</sup>

### B. La regulación jurídica de la radio

Durante el Maximato, la crisis política de México provocó que el país estrenara presidente de la República cada dos años, el periodo también fue prolijo en la expedición de normas sobre telecomunicaciones en las que se incluía la radiodifusión.

<sup>4</sup> Mejía Prieto, Jorge, *Historia de la radio y la televisión en México*, México, Octavio Colmenares Editor, 1972, pp. 54 y 55.

<sup>5</sup> Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos, 1989, p. 95.

En el gobierno de Emilio Portes Gil (1928-1930) México participó en la Convención Radiotelegráfica Internacional, celebrada en la ciudad de Washington en 1929, año en el que el Senado mexicano aprobó el Reglamento de la Convención, en ella se otorgó a nuestro país el uso de las siglas XE para la identificación de sus estaciones radiofónicas en el mundo.

Bajo el mandato de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), en el aspecto jurídico destacó la promulgación de dos Leyes de Vías Generales de Comunicación y del Decreto que establece los anuncios comerciales por radio en conexión con la Red Telegráfica Nacional.

La Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, publicada el 31 de agosto de 1931, tiene como aspectos destacados los siguientes: estableció la jurisdicción federal de todo lo concerniente a vías generales de comunicación, quedando a cargo del Ejecutivo federal la aplicación del régimen de concesiones y permisos, la aprobación de tarifas y horarios de funcionamiento de las estaciones radiofónicas y a la fijación de contribuciones e impuestos (artículo 3o.). El Ejecutivo podría negar las concesiones, cuando a su juicio no conviniera a los intereses nacionales; la ley también preceptuaba que las radiodifusoras culturales y de investigación científica para funcionar no requerían concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones. El plazo máximo para otorgar la concesión era de 50 años y los permisos para estaciones culturales y de experimentación se otorgaban por tiempo indefinido, pero eran revocables en cualquier momento a juicio de la Secretaría de Comunicaciones (artículo 8o.). En estas disposiciones se pueden apreciar los orígenes de la discrecionalidad de que goza el Jefe del Poder Ejecutivo hasta nuestros días en lo referente al régimen de concesiones.

Sobre la nacionalidad de los concesionarios, se determinó que éstos deberían ser ciudadanos mexicanos o empresas que contando con socios extranjeros, señalaran en sus escrituras constitutivas que dichos socios se considerarían como nacionales respecto a la concesión y, que por lo tanto, no podrían invocar la protección de sus gobiernos si se suscitaba alguna inconformidad relacionada con la concesión; además se prohibía la admisión como socio de la concesionaria, de algún Estado extranjero (artículos 12 y 16).

Las radiodifusoras comerciales fueron definidas como: “las establecidas para la explotación de propaganda comercial, mediante la divulgación de conferencias, conciertos y servicios varios de interés general”. Las estaciones de experimentación eran definidas como las dedicadas exclusiva-

mente a trabajos de investigación científica de la radiocomunicación; y las radiodifusoras culturales eran las que se establecían exclusivamente para fines de divulgación cultural, quedándoles vedada la explotación comercial de sus instalaciones y programación (artículos 538 a 540).

El artículo 544 prohibió a las estaciones difusoras establecer estudios en territorio extranjero, ligados a ellas por línea telefónica; y en cuanto a los controles remotos, éstos se debían efectuar desde los sitios que los radioemisores hubieran señalado en los contratos de servicios, bajo las condiciones que determinara el reglamento de la ley. En el artículo 543 se fijaron atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones, con las cuales se pretendió mantener controlada a la radiodifusión mexicana, entre esas facultades destacan las siguientes: determinar la clasificación de las estaciones, los lugares donde deberían ubicarse, las condiciones técnicas de sus aparatos e instalaciones, las cuotas que debían pagar y todas las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias para mantener en todo tiempo el control y la vigilancia del gobierno sobre las emisoras.

A los 25 días de haberse promulgado la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1931, el *Diario Oficial de la Federación* publicó una disposición emitida por el presidente Ortiz Rubio: el Decreto que establece el Servicio de Anuncios Comerciales por Radiodifusión en Conexión con la Red Telegráfica Nacional, el cual constó de un solo artículo, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes: en todas las oficinas de la Red Nacional Telegráfica se aceptaban anuncios comerciales en forma de telegramas dirigidos a las estaciones radiodifusoras del país que eligieran los interesados; dichos anuncios se tasarían con la tarifa usual para los telegramas comunes, de acuerdo con la clase de servicio utilizado (ordinario, nocturno, etcétera). Además del importe del telegrama, se cobraría al expedidor la cuota señalada por la radiodifusora. La retribución que por este servicio pagaría la estación era el 10% como mínimo, sobre el importe total del anuncio y la propaganda gratuita de los servicios telegráficos, la cual se difundiría en la programación de la emisora.

En este Decreto encontramos un antecedente del intercambio publicitario entre el gobierno mexicano y los industriales de los medios de comunicación, que sigue prevaleciendo hasta nuestros días. También podemos inferir que el presidente Ortiz Rubio comprendía la influencia que ejercía la radiodifusión entre la población mexicana, tal vez por ello decidió utilizar la fuerza del medio para promocionar un servicio a cargo del gobierno, que le reportaría a éste excelentes ganancias económicas.

La vigencia de la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931 fue de un año, debido a que en junio de 1932 el Congreso de la Unión otorgó al presidente Ortiz Rubio facultades extraordinarias para expedir un nuevo ordenamiento en la materia; en cuanto a la radiofonía son escasas las innovaciones aparecidas en la ley de 1932 las cuales se mencionan a continuación.

Publicada el 28 de septiembre de 1932, ratificó en su artículo primero que dentro de las vías generales de comunicación se encontraba la radiodifusión. En el artículo 476 se incluyó una innovación con respecto a la de 1931, y ésta fue que ninguna de las concesiones en la materia podía otorgarse en condiciones que pudieran constituir monopolio en favor del concesionario.

Además, a los concesionarios de radiodifusoras comerciales se les imponía la obligación de transmitir en forma gratuita los mensajes de cualquier autoridad que se relacionaran con la seguridad o defensa del territorio nacional, a la conservación del orden o cualquier calamidad pública; se estableció la facultad del Ejecutivo federal para determinar los montos de las tarifas y derechos que regían en materia de radiodifusión (artículos 492 y 495).

En el ejercicio presidencial de Abelardo Rodríguez (1932-1934) referente a la radiodifusión, se expidieron dos ordenamientos: la Ley de Impuestos a estaciones radiodifusoras y el Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación; ambos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio de 1933.

Entre los aspectos relevantes de la Ley de Impuestos a las Estaciones Radiodifusoras se deben mencionar los siguientes: todas las radiodifusoras establecidas dentro del territorio nacional estaban obligadas a cubrir como gravamen el 5% anual sobre sus ingresos brutos (artículos 2o. y 3o.).

La determinación de los ingresos gravables se haría trimestralmente por la Secretaría de Comunicaciones, y la Secretaría de Hacienda sería la encargada de conocer y dictaminar sobre las inconformidades que los radiodifusores plantearan (artículos 5o y 6o). Las difusoras comerciales que llevaran a cabo propaganda en beneficio de los negocios, empresas o actividades de sus propietarios, quedaban afectas al pago del impuesto en sus transmisiones de propaganda de negocios externos. Para la propaganda propia, la Secretaría de Hacienda a petición de la de Comunicaciones fijaba una cuota fija de impuesto, de acuerdo con la importancia de la empresa o negociación y las características técnicas de la radiodifusora (artículo 4o). La inhabilitación para obtener permisos de instalación de radiodifu-

oras, se imponía al causante que al hacer la solicitud respectiva, tuviera adeudos por concepto del impuesto correspondiente a ejercicios fiscales anteriores; este impedimento cesaba cuando el causante garantizara a la Secretaría de Hacienda el pago de sus adeudos (artículo 11).

Respecto a las disposiciones del Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación sobresale: los concesionarios de estaciones radiofónicas comerciales debían pagar el 5% de sus ingresos brutos de acuerdo con la ley respectiva, para lo cual al inicio de cada trimestre debían presentar ante la Secretaría de Comunicaciones una relación detallada de los ingresos brutos y sus conceptos, obtenidos durante el trimestre anterior; dicha Secretaría calificaba las declaraciones tomando como base las características de la estación y los datos suministrados, posteriormente remitía su calificación al concesionario y a la Secretaría de Hacienda, en cuyas oficinas debía entregarse el pago del impuesto (artículos 20 a 23).

Los radiodifusores podían interponer el recurso de inconformidad sobre la calificación ante Hacienda, cuyo fallo final era inapelable. Para cumplir con las funciones tributarias que la Ley le imponía, la Secretaría de Comunicaciones podía realizar visitas de inspección a las radioemisoras, para comprobar la exactitud de los ingresos y conceptos declarados por los radiodifusores (artículos 24 y 26).

### III. EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO EMANADO DE LA REVOLUCIÓN DE 1910

#### 1. *El gobierno de Lázaro Cárdenas*

##### A. *Contexto histórico y político*

El sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) es rico en acontecimientos que transformaron la vida social, política y económica de México; el régimen jurídico de la radiodifusión no fue ajeno a estas mutaciones, como se mostrará posteriormente. Arnaldo Córdova ha señalado como característica del Estado mexicano su política de masas, surgida de la lucha armada de 1910-1917, Córdova afirma<sup>6</sup> que fue hasta el gobierno de Cár-

<sup>6</sup> Córdova, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era, 1986, pp. 9 y 10.

denas cuando esa política llegó a ser “un régimen de dominación de masas mediante el encuadramiento de éstas en organizaciones ligadas directamente al Estado”.

El sistema político mexicano también tiene como atributo al *corporativismo*, el cual definió Marcos Kaplan:<sup>7</sup>

como una organización de la sociedad en corporaciones industriales y profesionales que sirven como órganos de representación política y ejercen algún control sobre las personas y las actividades dentro de su jurisdicción [las corporaciones] fungen como órganos de representación política en el Estado corporativo, pero sin ninguna autonomía verdadera, y sometidos a una total integración en el Estado.

En México el corporativismo quedó plenamente institucionalizado con la transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, ya que con la nueva estructuración en sectores (agrario, obrero y popular) del partido de Estado, Cárdenas logró organizar a las masas de acuerdo con la actividad económica o la profesión de sus integrantes. Las asociaciones patronales quedaron al margen del PRM de manera deliberada por parte de Cárdenas, ello no las excluyó de ser una forma más de encuadramiento político, dentro del diseño estatal, con la promulgación de la Ley de Cámaras de 1936, las asociaciones patronales se convirtieron, en términos de Córdova, en sectores políticos elitarios que mantenían una relación con el gobierno, exclusiva, quasi-secreta, de oficina. Éste sería el caso de los empresarios dedicados a la explotación de la radio.

El presidente Cárdenas supo captar de manera nítida los beneficios que la radio podía proporcionarle en su política de masas y en su proyecto nacionalista, este último aspecto lo encontraremos reflejado en las disposiciones jurídicas emitidas durante su sexenio en materia de radiodifusión.

En cuanto a su proyecto de incorporar a las masas en su programa de gobierno con auxilio de la radio, Cárdenas tenía la experiencia de los beneficios que aportó a su campaña electoral el hecho de difundirla a través de los micrófonos de la XEFO del Partido Nacional Revolucionario, ya que los mensajes del candidato presidencial lograron llegar hasta los rincones más

<sup>7</sup> Kaplan, Marcos, “Corporativismo”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995, t. I, p. 752.

apartados del país a través de dicha estación; con ello Cárdenas se convirtió en el primer candidato a la presidencia de la República que promovió de manera completa su campaña por medio de una radiodifusora (Calles sólo hizo apariciones esporádicas en las radioemisoras durante su campaña en 1924), ello en virtud de que la estación del PNR había perfeccionado las transmisiones a control remoto. En este contexto, durante 1937 el Ejecutivo creó Radio Gobernación a cargo de la Secretaría del mismo nombre, en la cual se difundió desde entonces el programa dominical La Hora Nacional.

En 1937 nació la primera radiodifusora universitaria del país, Radio Universidad, aunque no bajo los auspicios presidenciales, pues el gobierno retiró parte del subsidio que brindaba a la UNAM como represalia porque ésta se negó a aplicar el modelo de educación socialista que Cárdenas pretendió imponer en el país.<sup>8</sup>

En la modalidad comercial, el suceso más importante se desarrolló durante 1938, ya que en colaboración con el grupo de la familia Azcárraga Milmo, la Columbia Broadcasting System (CBS) inició sus actividades radiofónicas en México a través de la XEQ del Distrito Federal, dicha estación fue la primera integrante de la cadena de radiodifusoras formada por Azcárraga y la CBS a partir de 1939.

### *B. La normatividad cardenista en materia radiofónica*

El año de 1936 fue altamente significativo para el desenvolvimiento de la radiodifusión en México. Para contrarrestar la mala imagen que se había generado en torno a Cárdenas —principalmente por haber desterrado al expresidente Calles— el gobierno cardenista creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, entre cuyas atribuciones se encontraba la supervisión y reglamentación de la propaganda y publicidad hecha a través de radiodifusoras establecidas en México. Conjuntamente con esta medida, Cárdenas promulgó en diciembre de 1936 el Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados, el que en su artículo 46 obligaba a los radiodifusores a elevar la cultura popular mediante su programación; en tanto el

<sup>8</sup> Toussaint, Florence, “La radiodifusión universitaria nacional: 50 años de persistencia”, *Perfiles del cuadrante*, México, Trillas, 1991, p. 80.

artículo 84 prohibía la transmisión de música que tendiera a degenerar la cultura artística popular, también proscribía los anuncios o propaganda de bebidas embriagantes y de centros de prostitución o vicio.

En 1936 también se expidió la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que incidió en la organización definitiva de los industriales de la radiodifusión y determinó las formas de su relación con el poder político mexicano. Esta Ley fue un catalizador para la creación, en 1937, de la Asociación Mexicana de Estaciones Radiofónicas Comerciales (AMERC), esta asociación entró a formar una sección de la Cámara Nacional de Comunicaciones y Transportes; la AMERC es el antecedente inmediato de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, constituida formalmente en enero de 1942.

En este sexenio se expidió una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, que fue publicada el 19 de febrero de 1940 y abrogó a la de 1932. La ley de 1940, continúa vigente hasta nuestros días, pero ha sufrido múltiples modificaciones principalmente por el desarrollo de tecnologías en el campo de las telecomunicaciones, a continuación se hará un breve esbozo del primer texto de esta ley en lo referente a radiodifusión. En su artículo 1o. contemplaba la radiofonía como una vía general de comunicación en los siguientes términos: “Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza”.

El artículo 80 fijaba la obligatoriedad de obtención de concesiones o permisos para establecer y explotar vías generales de comunicación, mismas que debía otorgar el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones. La fracción III del artículo 9o. señalaba las estaciones que requerían permiso para funcionar: las radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionados. De acuerdo con el artículo 12 las concesiones en general únicamente podían otorgarse a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. En esta disposición encontramos la ratificación del discurso nacionalista que caracterizó al gobierno de Cárdenas.

En los títulos de concesión debían establecerse las bases que los concesionarios observarían para la fijación de sus tarifas; con sujeción a dichas bases la Secretaría de Comunicaciones podría modificar las tarifas, cuando el interés público lo exigiera (artículo 20). En torno a este artículo surge el comentario de que en realidad no se percibe una verda-

dera intención de sujetar en el aspecto económico, a los concesionarios de la radiodifusión por la vía legal; de ello no se puede responsabilizar únicamente al presidente Cárdenas, pues debemos recordar que en la integración de esta ley participó de manera notable el Poder Legislativo, entre cuyos integrantes hubo varios opositores al proyecto original que había enviado el presidente.

El término de todas las concesiones era fijado por la Secretaría de Comunicaciones, pero en ningún caso podría exceder de 50 años, las concesiones para operar radiodifusoras comerciales sólo podían otorgarse a ciudadanos mexicanos por nacimiento o a sociedades mexicanas (artículo 374). En los artículos 403 al 406 la ley definía y clasificaba los diferentes tipos de radioemisoras que podían operar en el país, de acuerdo con el contenido de su programación, de tal suerte que se autorizaba el funcionamiento de estaciones comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados; las primeras podrían transmitir propaganda comercial con las limitaciones que señalaran los reglamentos respectivos, aspecto que distinguía a las difusoras comerciales de las demás.

## 2. *El gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*

### A. *El contexto histórico y político*

Durante este sexenio México entró plenamente en la etapa de industrialización, los gobernantes del país dieron atención preferente al sector urbano, esta práctica tuvo su época de esplendor en el sexenio alemanista.

El modelo de desarrollo económico establecido en nuestro país desde 1941, fue consecuencia directa de los cambios que en todo el orbe se vivieron con motivo de la Segunda Guerra Mundial; en este contexto, los medios electrónicos de comunicación —cine y radio— lograron un notable desenvolvimiento, mismo que trajo consigo la necesidad de adecuar la normatividad de la radiodifusión en México. También se debe considerar que durante la Segunda Guerra Mundial el gobierno mexicano se unió a los Aliados por lo que declaró la guerra a los países del Eje, y que dicha conflagración tuvo repercusiones en la regulación de la radio mexicana.

En este sexenio se consolidaron las empresas que en la década pasada habían iniciado sus actividades en la radio comercial; la radiofonía cultural y comercial tuvo un crecimiento amplísimo, como datos ilustrativos

tomemos<sup>9</sup> que en 1941 operaban en el país 125 estaciones y en 1946 la cantidad aumentó a 240 radioemisoras. Además, el valor de la inversión en el ramo en 1945 aumentó en un 600% con respecto a 1936. Por estas razones México se colocó como segundo país del Continente —el primero era Estados Unidos— en materia de radio.

En 1941 Emilio Azcárraga y Clemente Serna Martínez fundaron la empresa Radioprogramas de México formada por dos cadenas de estaciones: la Cadena Azul, encabezada por la XEQ-CBS y la Cadena Tricolor, con XEW-NBC; ambas cadenas llegaron a constituirse como las de mayor peso en el cuadrante nacional, al cubrir casi la mitad de las estaciones existentes en todo el país.

### B. *La regulación de la radio*

Los aspectos tratados anteriormente se reflejaron en el contenido de las disposiciones emitidas en este periodo sobre los medios de comunicación. El 20 de mayo de 1942 el *Diario Oficial* publicó el Reglamento de las estaciones radiofónicas comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados, en sus primeros cinco artículos se definían con precisión las características de cada tipo de radioemisoras.

El Reglamento fijó 50 años como término para gozar de las concesiones, también establecía que las estaciones comerciales requerían concesión para su funcionamiento y las emisoras con otras modalidades únicamente podrían transmitir con permisos de la Secretaría de Comunicaciones. También se puso énfasis en el requisito de poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento para obtener las concesiones, y en el caso de que los aspirantes a ellas fueran sociedades, solamente se les concederían si sus socios tenían la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Los anunciadores, narradores, cronistas y críticos de las estaciones invariablemente debían cubrir el requisito de la nacionalidad. Además, el artículo 100 establecía que la Secretaría de Comunicaciones podría autorizar que actuaran en radio algunos extranjeros, sólo “cuando se tratara de personas de reconocida capacidad”. Estas normas reflejan la preocupación del gobierno tendiente a evitar que un medio de comunicación tan poderoso cayera en manos de los “enemigos de guerra” de México.

<sup>9</sup> Leyva, Juan, *Política educativa y comunicación social. La radio en México 1940-1946*, México, UNAM, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1992, pp. 41 y 42.

En el aspecto económico, el Reglamento fue muy estricto, pues las tarifas que los concesionarios pretendieran fijar, debían someterse a la severa consideración de la Secretaría de Comunicaciones. Además, establecía una clasificación más detallada de las transmisiones para el cobro de anuncios comerciales, las tarifas se fijaban por tiempo y por palabra (artículo 31). Aunada a otras obligaciones para los concesionarios, sobresale la figura de los interventores, los cuales ejercían funciones de control y vigilancia en el funcionamiento de las radioemisoras, los nombraba la Secretaría de Comunicaciones y sus salarios eran cubiertos por los propietarios de las estaciones (artículo 32).

### 3. *El gobierno de Miguel Alemán y el nacimiento de la televisión mexicana*

La presencia del abogado Miguel Alemán Valdez en la jefatura del Poder Ejecutivo Federal significó el fin de los gobiernos encabezados por militares en la etapa posterior a la Revolución mexicana de 1910, por otra parte, el sistema político mexicano viviría fuertes reacomodos en virtud de la tendencia modernizadora alemanista hacia múltiples áreas de la vida nacional, que terminó favoreciendo fundamentalmente al sector empresarial de México. Durante el sexenio 1946-1952 se fortaleció el modelo industrializador de la economía mexicana, Miguel Alemán no sólo contribuyó a la consolidación de los grupos más prominentes de la radiodifusión en México, también fue el presidente que determinó con su política, el desenvolvimiento de la televisión, nuevo medio de comunicación que comenzó a funcionar durante su mandato.

El 31 de agosto de 1950 se inauguró oficialmente la televisión mexicana y el 1o. de septiembre del mismo año se iniciaron las actividades de XHTV Canal 4 con la transmisión del cuarto informe de gobierno de Miguel Alemán; la concesión de dicho canal le fue otorgada a Rómulo O’Farril, uno de los empresarios más cercanos al jefe del Ejecutivo. En 1947 O’Farril había fundado la radiodifusora XEX en el Distrito Federal.<sup>10</sup>

Como medida preparatoria al advenimiento de las primeras transmisiones televisivas, Alemán emitió el Decreto que fija las normas a que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras

<sup>10</sup> Bohmann, Karin, *op. cit.*, nota 3, p. 104.

de televisión, publicado en el *Diario Oficial* el 11 de febrero de 1950. Este ordenamiento constó de cuatro artículos, que están dedicados fundamentalmente a regular aspectos técnicos relacionados con el uso de frecuencias según el tipo de canales a emplear. En el artículo tercero se especifica que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas quedaba facultada para fijar las normas técnicas complementarias a este Decreto, así como a interpretar el mismo y tomar resoluciones en los casos no previstos. El artículo cuarto aclaraba que el Decreto se aplicaría en todo el territorio nacional.

Desde el punto de vista de los intereses políticos y económicos que defendía el régimen alemanista, revisten mayor importancia los considerandos del Decreto, pues en ellos se estableció que el “carácter eminentemente social” de la televisión hacía necesario que ésta funcionara con uniformidad y eficacia en todo el territorio nacional, para que llegara a ser un servicio de verdadera utilidad pública. El presidente Alemán se exculpaba de no presentar un proyecto de ley que regulara en forma amplia y detallada a la televisión, con el argumento de que un ordenamiento de tal naturaleza pronto sería obsoleto por los frecuentes cambios que las técnicas sobre televisión generarían. Alemán justifica la urgencia de establecer en forma inmediata los servicios de televisión en México, con el pretexto de que su implementación: “hará posible la adquisición de valiosa experiencia para el mejor desarrollo técnico y económico de esta nueva actividad”.

Opino que las verdaderas intenciones que llevaron a Alemán, a impulsar el establecimiento de la televisión en México, fueron las de favorecer al grupo de empresarios que eran no sólo sus amigos, sino también sus socios; esta aseveración se fundamenta en el hecho de que las primeras concesiones televisivas se otorgaron a Rómulo O’Farril (1950, Canal 4), Emilio Azcárraga (1951, Canal 2) y Guillermo González Camarena (1952, Canal 5). Este último había realizado sus experimentos técnicos bajo la protección tanto de Azcárraga como de Alemán.

Además, en la década de los setenta Miguel Alemán Junior aparecía como socio del emporio de la comunicación de Azcárraga —Telesistema Mexicano hoy denominado Televisa— de igual forma tuvo participación accionaria en el periódico *Novedades* de O’Farril.

También fundamento mi afirmación en las informaciones de Granados Chapa<sup>11</sup> en el sentido de que Alemán envió a Salvador Novo en 1947 a

<sup>11</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel, “La televisión de Estado en busca del tiempo perdido”, *Nueva política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 224.

Europa, para que éste hiciera un estudio sobre el modelo de televisión utilizado especialmente en Inglaterra —país donde se había impulsado la televisión de Estado— para decidir si dicho esquema era más recomendable que el norteamericano de carácter comercial. En los hechos podemos observar que Alemania se inclinó a favorecer en México este último modelo; si las verdaderas intenciones presidenciales hubieran sido las de dar un uso social y de utilidad pública a la televisión, como lo menciona en el Decreto de 1950, su gobierno hubiera impulsado la creación de televisoras oficiales, como lo hicieron Obregón y Calles respecto a la radiodifusión.

#### 4. *Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines*

Durante el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) el sistema político mexicano y el Estado mostraron un funcionamiento relativamente tranquilo; el proceso de industrialización en que se encontraba inmerso el país provocó que durante este sexenio las clases patronales fueran especialmente favorecidas y los capitales transnacionales encontraron óptimas condiciones para intervenir en el desarrollo económico de México.<sup>12</sup>

En este contexto, el sector privado de las comunicaciones vivió una etapa de auge, especialmente en el rubro de la televisión. En 1954 se inició el uso de la televisión por cable en el norte de México; en marzo de 1955 los concesionarios de los canales 2, 4 y 5 de televisión se unieron para fundar la empresa Telesistema Mexicano; en el mismo año Telesistema Mexicano creó la empresa Teleprogramas de México para exportar su programación al mundo de habla hispana.<sup>13</sup>

En este sexenio encontramos solamente un ordenamiento importante en la materia: el Reglamento de los Certificados de Aptitud para el manejo de estaciones radioeléctricas y su Anexo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de octubre de 1953.

Dicho Reglamento, en su artículo 1o., clasificaba a las estaciones en ocho modalidades: de radiodifusión, de aficionados, de comunicación privada, de aeronáutica, marítimas, de servicios especiales y oficiales. Por

<sup>12</sup> Aguilar, Javier, “En un periodo de unidad monolítica. Consolidación del sindicalismo institucional”, *Historia de la CTM 1936-1990*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1990, p. 253.

<sup>13</sup> Sánchez Ruiz, Enrique, “Historia mínima de la televisión mexicana”, *Revista Mexicana de Comunicación*, México, Fundación Manuel Buendía, julio-agosto de 1991, p. 30.

estaciones de radiodifusión se entendía a aquellas que efectuaran emisiones destinadas a ser recibidas directamente por el público en general. Se dividían en estaciones de modulación de amplitud, de frecuencia modulada, de televisión y de facsímil (artículo 20).

Se desprende de la lectura del Reglamento, que su principal finalidad fue la de definir los conocimientos que debían poseer los operadores de las estaciones, aunque también fijaba normas que se referían a la responsabilidad profesional de los operadores, entre ellas, la obligación de guardar sigilo absoluto de las radiocomunicaciones que tuvieran encomendadas, así como la prohibición de interceptar, divulgar o aprovechar sin derecho, los mensajes que no estuvieran destinados al conocimiento público y que se recibieran por medio de los aparatos de radiocomunicación.

#### IV. CONCLUSIONES

Los inicios del siglo XX estuvieron marcados por las transformaciones que generó la nueva tecnología de la época, la aplicación de ésta al campo de las comunicaciones propició que el sistema jurídico tuviera que ocuparse de regular la radio. En el caso de México, el primer ordenamiento en la materia se emitió 16 años después de que la radiodifusión comenzara a funcionar, pues se debe tener presente que los inicios de este invento surgieron en medio de dos contiendas bélicas, una interna que comenzó en 1910 y cuatro años después la Primera Guerra Mundial. En 1923, en medio del caos en que se encontraba el país, el gobierno obregonista ratificó el Acuerdo expedido en 1916 que regulaba de manera incipiente a la radio. En la década de los veinte el nuevo medio de comunicación se desarrolló rápidamente, principalmente en su modalidad comercial, por ello en 1926, a través de la Ley de Comunicaciones Eléctricas, el presidente Calles emitió una normatividad más amplia sobre el tema.

La regulación de la radiofonía durante los gobiernos de Obregón y Calles fue muy escueta, ya que tuvo como principal fin el establecimiento de preceptos de tipo técnico, dejando casi en blanco los aspectos de contenido de la programación. Lo referente al régimen de concesiones y permisos desde su nacimiento otorgó amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal, lo cual ha dotado al gobierno mexicano de un elemento de presión y de negociación frente a los particulares dedicados a la industria radiotelevisiva.

En el periodo conocido como el Maximato la crisis política que lo caracterizó también tuvo su reflejo en la prolífica creación de ordenamientos

que normaron la radiodifusión, sumándose a la regulación técnica la relativa a aspectos impositivos o fiscales.

Bajo la gestión del presidente Lázaro Cárdenas el Estado mexicano logró ciertos niveles de estabilidad política y consolidó su modelo corporativista y de imperio de la política de masas, que en el ámbito del derecho propició la creación de las primeras asociaciones empresariales de la radiodifusión —mediante la Ley de Cámaras de Comercio e Industria— y el control de la publicidad radiodifundida que quedó bajo el control del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, dependiente del Ejecutivo federal. La normatividad de la radio durante el sexenio cardenista se caracterizó por impulsar la difusión de programas tendientes a elevar la cultura del pueblo y por enaltecer los valores del nacionalismo revolucionario. De este sexenio data la Ley de Vías Generales de Comunicación que aún está vigente, pese a que ha tenido múltiples modificaciones motivadas por el desarrollo de la tecnología.

La influencia de la Segunda Guerra Mundial se hizo sentir en los ordenamientos relacionados con la radiodifusión, ya que este medio tuvo que ser rígidamente controlado para evitar que se emitieran mensajes de los países del Eje, pues México se adhirió a los Aliados. En esta etapa, en nuestro país, hubo un amplio desarrollo de las radiodifusoras, principalmente comerciales, sobresaliendo las pertenecientes a las cadenas fundadas por Emilio Azcárraga Vidaurreta en sociedad con las empresas norteamericanas CBS y NBC.

La primera normatividad sobre la televisión fue emitida antes de que dicho medio comenzara a funcionar en México, el Decreto promulgado en 1950 por el presidente Miguel Alemán reguló únicamente los temas técnicos de este nuevo medio de comunicación. El régimen alemanista impulsó el funcionamiento de televisoras de tipo comercial cuyas concesiones se otorgaron a empresarios vinculados con el Jefe del Poder Ejecutivo Federal.

Durante el último periodo que estudia este artículo se inició en México el uso de la televisión por cable y los concesionarios de los canales abiertos 2, 4 y 5 fundaron la empresa Telesistema Mexicano que hoy se denomina Televisa y es el consorcio más poderoso de los medios electrónicos de comunicación del país. En el ámbito jurídico de la radio se expidió un Reglamento cuya principal finalidad fue determinar los conocimientos que debían poseer los operadores de las emisoras.

En síntesis puede afirmarse que las características del sistema político mexicano en la etapa estudiada, propiciaron que la normatividad de la ra-

diodifusión otorgara amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal, sin que ello fuera motivo de debate en la sociedad. Los temas referentes al contenido de la programación, el control monopólico de la radiodifusión, el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información a través de la radiodifusión y la participación de órganos colegiados en los procesos de concesiones no figuraron en la agenda nacional del periodo analizado, pues dichos elementos comenzarían a irrumpir en la esfera pública en la segunda mitad del siglo XX en coincidencia con transformaciones jurídicas y políticas que emergieron en todo el orbe, que en el caso de México se reflejarían hasta 1960 con la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión y con la reforma constitucional, a través de la cual se estableció expresamente que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional es un bien de dominio directo de la nación.

## V. BIBLIOGRAFÍA

### *Bibliohemerografía*

- AGUILAR, Javier, “En un periodo de unidad monolítica. Consolidación del sindicalismo institucional”, *Historia de la CTM 1936-1990*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1990.
- BOHMANN, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1986.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era, 1986.
- DÍAZ, Verónica, “Imágenes inéditas de la radiodifusión mexicana”, *Milenio Diario*, México, 23 de enero de 2005.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima. *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos, 1989.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, “La televisión de Estado en busca del tiempo perdido”, *Nueva Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- KAPLAN, Marcos, “Corporativismo”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, t. 1, 1995.
- LEYVA, Juan, *Política educativa y comunicación social. La radio en México 1940-1946*, México, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, 1992.

MEJÍA PRIETO, Jorge, *Historia de la radio y la televisión en México*, México, Octavio Colmenares, 1972.

TOUSSAINT, Florence, “La radiodifusión universitaria nacional: 50 años de persistencia”, *Perfiles del Cuadrante*, México, Trillas, 1991.

VELÁZQUEZ ESTRADA, Rosalía, “El nacimiento de la radiodifusión mexicana”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1983, núm. 9.

### *Normatividad jurídica*

*Diario Oficial de la Federación*. Las disposiciones que a continuación se enlistan, fueron tomadas de dicho diario y están ordenadas cronológicamente:

Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916. Publicado el 27 de noviembre de 1923.

Ley de Comunicaciones Eléctricas. Publicada el 6 de mayo de 1926.

Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte. Publicada el 31 de agosto de 1931.

Decreto que establece el servicio de anuncios comerciales por radiodifusión, en conexión con la Red Telegráfica Nacional. Publicado el 25 de septiembre de 1931.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada el 28 de septiembre de 1932.

Ley de Impuestos a Estaciones Radiodifusoras. Publicada el 10 de julio de 1933.

Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicado el 10 de julio de 1933.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada el 19 de febrero de 1940.

Reglamento de Estaciones radiotelegráficas comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados. Publicado el 20 de mayo de 1942.

Decreto que fija las normas a que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras de televisión. Publicado el 11 de febrero de 1950.

Reglamento de los Certificados de Aptitud para el Manejo de Estaciones Radioeléctricas Civiles y su Anexo. Publicado el 5 de octubre de 1953.