

LA POSTRACIÓN DEL ESTADO ANTE LOS CONCESIONARIOS DE LA RADIODIFUSIÓN (1960-1993)

Adriana BERRUECO GARCÍA*

A don Cuauhtémoc Berrueco Lara

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Nacimiento del tiempo fiscal del Estado.* III. *Otro intento por controlar a los concesionarios.* IV. *El Reglamento del servicio de televisión por cable (1979-1980).* V. *El régimen salinista y los concesionarios.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas, en México se volvió costumbre que al inicio de un periodo presidencial, el debate sobre la reforma al marco normativo de la comunicación ocupara un lugar relevante en la agenda política. En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se efectuó una modificación trascendental a dos leyes sobre este tema, y ello generó una gran polémica porque las mutaciones fueron realizadas para favorecer al sector empresarial de las industrias culturales. El debate nacional sobre ese tema continúa en marcha porque las transformaciones a la regulación de los *mass media* fueron combatidas por 47 senadores de la República mediante la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 105 de la Constitución federal, la cual sigue en estudio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la intensa polémica desarrollada en los medios impresos de difusión me parece relevante el planteamiento que a continuación resumo, porque me da la base para exponer mi análisis sobre la evolución del marco jurídico de la comunicación en México.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesora en la carrera de Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Días antes de la inminente aprobación por parte del Senado de México de las reformas a las Leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión en el 2006, el jurista Diego Valadés, mediante el artículo periodístico *El Estado postrado*,¹ reflexionaba que con esas modificaciones presenciábamos el peligroso intento de sustituir al Estado, y nos recordó el axioma de Thomas Hobbes conforme al cual “cuando hay un poder superior al Estado, ese es el Estado”. Valadés ubica el debilitamiento a nivel mundial del Estado ante los poderes económicos en la década de los ochenta, cuando los gobiernos de Estados Unidos de América e Inglaterra estuvieron a cargo de conservadores. Por mi parte, opino que en México la sujeción del Estado a los intereses de los concesionarios de la radio y la televisión tiene orígenes más antiguos, este artículo está orientado a analizar los momentos determinantes que constituyen la historia de ese sometimiento, que se ha traducido en normas jurídicas sobre ambos medios de comunicación; en el término radiodifusión quedan comprendidas la radio y la televisión hasta 1954, año en el que comenzó a funcionar la televisión por cable en México.

La transferencia del ejercicio del poder público a los dueños de las estaciones comerciales de radio y televisión se remonta como mínimo a la década de los cincuenta, cuando el presidente Miguel Alemán expidió el primer ordenamiento jurídico sobre televisión en México,² el cual se dedicó básicamente a normar aspectos técnicos sin crear controles reales a los concesionarios y, sin promover la fundación de televisoras públicas, lo cual al paso del tiempo es comprensible porque el presidente Alemán buscaba fortalecer el grupo empresarial del que formaría parte al dejar la presidencia del país, grupo que dominó la industria radiofónica desde 1930 con la XEW, que fue la punta de lanza del actual consorcio llamado Televisa, en el que la familia Alemán continúa teniendo participación accionaria. Las primeras concesiones para explotar canales comerciales de televisión en México se otorgaron a Rómulo O’Farril mediante la empresa Televisión de México (XHTV, canal 4 en 1950), Emilio Azcárraga Vidaurreta (XEW TV, canal 2 en 1951) y Guillermo González Camarena

¹ Publicado en el cotidiano *El Universal*, sección opinión, México, 27 de marzo de 2006.

² Decreto que Fija las Normas a que se Sujetarán en su Instalación y Funcionamiento las Estaciones Radiodifusoras de Televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de febrero de 1950.

(XHGC, canal 5 en 1952) que transmitía desde los estudios de la XEQ de Azcárraga.³

Recuerdo que desde 1940 la radio era regulada por la Ley de Vías Generales de Comunicación⁴ y esa Ley también era aplicable a la televisión cuando ésta comenzó a operar en México en 1950, dicha Ley se complementaba con el Acuerdo que emitió Alemán, hasta que en 1960 el presidente Adolfo López Mateos promulgó la Ley Federal de Radio y Televisión,⁵ casi a la par de la reforma a los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución federal, en los que se establece, desde entonces, que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional (por el que se transmiten las señales de radio y televisión) es un bien de dominio directo de la nación;⁶ y con el nacimiento de la Ley Federal de Radio y Televisión fue más perceptible el poderío de los consorcios comerciales de la comunicación sobre el gobierno de México, pues existen testimonios, recogidos por la investigadora Fátima Fernández,⁷ en el sentido de que los concesionarios contaron con sólidos apoyos del Poder Legislativo, específicamente del Senado, el cual logró suavizar muchas de las cargas que la iniciativa presidencial imponía a los radiodifusores, básicamente los que se referían a limitar la cantidad de anuncios comerciales que podrían transmitirse diariamente, recordemos que la principal fuente de ingresos económicos de las radiodifusoras es precisamente la publicidad.

II. NACIMIENTO DEL TIEMPO FISCAL DEL ESTADO

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) la televisión comercial mexicana continuó su desarrollo, de tal suerte que en enero de

³ Zarur Osorio, Antonio, *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1996, pp. 34 y 35.

⁴ Para un análisis sobre la regulación de la radio antes de 1960 se recomienda Beruero García, Adriana, “El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)”, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 81-102.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1960.

⁶ El Decreto por el que se Reforman los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Fracción I del Artículo 27 y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960.

⁷ Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1989, pp. 156-158.

1968 inició transmisiones el *canal 13*, cuyo concesionario fue Francisco Aguirre Gómez, a su vez propietario del grupo radiofónico Radio Centro. También en 1968, con la transmisión a color del IV Informe Presidencial, inició operaciones el canal 8 del Distrito Federal, cuya concesión se otorgó a una filial del Grupo Alfa de Monterrey.⁸

En este sexenio surgió una confrontación entre el gobierno federal y los empresarios de los medios electrónicos, a causa de las disposiciones fiscales publicadas el 30 y 31 de diciembre de 1968. El día 30 el *Diario Oficial* publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para 1969*, el cual estableció⁹ que se otorgaba un subsidio por el total del gravamen a los sujetos del impuesto sobre servicios de interés público, en los que intervinieran empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, cuando estas empresas fueran sociedades anónimas cuyas acciones pertenecieran en un 49% a sociedades de inversión o se hubieran entregado en fideicomiso irrevocable a instituciones nacionales de crédito, para emitir certificados de participación, y en consecuencia ser colocados entre el público. Con ello, los concesionarios de radio y televisión se veían obligados a colocar sus acciones en venta a un público indeterminado, de lo contrario tendrían que cubrir íntegramente el impuesto que establecía el presupuesto de egresos, ambas soluciones ponían en riesgo el poderío económico y político de dichos empresarios.

Para agravar la situación de los concesionarios del espacio aéreo mexicano, el 31 de diciembre se publicó la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, que estableció un gravamen del 25% sobre los pagos en efectivo o en especie, que recibieran las empresas que trabajaran al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la nación, cuando las actividades del concesionario fueran señaladas por la Ley como de interés público.¹⁰ Radio y televisión, en consecuencia, caían en dichos presupuestos jurídicos de acuerdo con el artículo 27 constitucional y el artículo 4o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.

⁸ Sánchez Ruiz, Enrique, "Historia mínima de la televisión mexicana", *Revista Mexicana de Comunicación*, México, núm. 18, julio-agosto de 1991, p. 31.

⁹ Artículo 16, inciso I del *Presupuesto de Egresos de la Federación*, que rigió durante 1969.

¹⁰ Artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos.

Las disposiciones de esta Ley fiscal entrarían en vigor hasta el 1o. de julio de 1969,¹¹ y en virtud de que sus normas perjudicarían el margen de ganancias de las empresas difusoras —al igual que las expedidas el día anterior— los concesionarios representados por los directivos de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sostuvieron conversaciones con funcionarios del Poder Ejecutivo Federal a lo largo de seis meses, con el propósito de lograr la modificación de las normas tributarias en favor de los radiodifusores.¹²

El triunfo de los concesionarios sobre el gobierno llegó precisamente en el mes en que debían entrar en vigor las disposiciones tributarias de 1968; la victoria de los empresarios tomó forma jurídica en los Acuerdos del Ejecutivo Federal publicados en el *Diario Oficial* el 1o. de julio de 1969. En ellos se estableció: primero, que los concesionarios eligieran entre pagar en efectivo el 25% sobre los pagos que realicen o, cubrir el impuesto poniendo a disposición del Estado el 12.5% del tiempo de su programación,¹³ y se autorizó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión que suponían una renovación de las mismas por diez años, agregados al tiempo faltante de las que estuvieran vigentes.¹⁴ Solamente quienes renovaran las concesiones podrían optar por el pago del impuesto a través de la transmisión de programas del Estado, figura conocida como *tiempo fiscal del Estado*.

Con esta alternativa tributaria, los dueños de los medios electrónicos tenían la salvaguarda de sus intereses en las normas que dicho Acuerdo consagró y que son las siguientes:

- a) Se prohibió que en el tiempo fiscal, el Estado haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial por lo cual las campañas que aquél em-

11 Artículo primero transitorio de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, *Diario Oficial de la Federación*, México, del 31 de diciembre de 1968.

12 Fernández Christlieb, *op. cit.*, nota 7, pp. 161-171.

13 Acuerdo por el que se Autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Recibir de los Concesionarios de Estaciones Comerciales de Radio y Televisión, el Pago del Impuesto que se Indica, con Algunas Modalidades, *Diario Oficial de la Federación*, del 1o. de julio de 1969.

14 Acuerdo por el que se Autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a Expedir Nuevos Títulos de Concesión a los Actuales Concesionarios en Materia de Radio y Televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de julio de 1969.

prendiera promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios sería de manera genérica; en tanto la industria radiotelevisiva comercial se ocuparía de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

- b) Se estipuló que el tiempo fiscal no era acumulable; ni su uso podría diferirse cuando no fuese utilizado, pues se entendía que el concesionario cumplía con su obligación con el sólo hecho de poner el tiempo a disposición del gobierno, y si éste no lo utilizaba, tampoco debería interrumpir el servicio de radiodifusión.
- c) Se preceptuó que los tiempos de transmisión oficiales serían distribuidos de manera proporcional y equitativa dentro del horario total de transmisiones de cada estación, teniendo cuidado de no poner en peligro la estabilidad económica de las radiodifusoras; para ello se tomarían en cuenta las características de su programación y se notificaría al concesionario sobre el uso del tiempo fiscal con anticipación.

Como puede inferirse, los industriales de radio y televisión lograron que se cambiara de forma radical el contenido de las leyes fiscales de 1968. Con los acuerdos de 1969 los intereses de los empresarios lejos de verse afectados fueron favorecidos en gran medida, porque en virtud de la imposibilidad del gobierno de utilizar totalmente el tiempo fiscal, los concesionarios gozaron de una verdadera exención de impuestos.

De esta manera se sentó un precedente importante sobre la fuerza que los industriales de los medios electrónicos de difusión podrían tener en los tiempos venideros ante el gobierno de la república. He formulado la hipótesis de que la decisión tomada por Díaz Ordaz en mucho obedeció a que se sentía obligado a premiar a los concesionarios por haber manipulado y ocultado la verdad sobre el movimiento estudiantil de 1968, el cual fue sofocado de manera sangrienta por las fuerzas públicas el 2 de octubre.¹⁵ Se debe recordar que durante todo el movimiento estudiantil de 1968 los medios impresos y los electrónicos se mostraron hostiles ante dicho movimiento, difundiendo las versiones gubernamentales de que los estudiantes eran financiados por los gobier-

¹⁵ De entre la múltiple bibliografía sobre este episodio de la historia de México se sugiere Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 1997, pp. 320-363.

nos de países comunistas que deseaban infiltrarse en México, por ello durante las manifestaciones, los participantes gritaban frente a las oficinas de los periódicos: ¡Prensa vendida!

El 3 de octubre de 1968 la mayoría de los periódicos capitalinos aprobaron la decisión de Díaz Ordaz de sofocar violentamente a los estudiantes que se reunieron en Tlatelolco el día anterior, el periódico *Novedades* —de Rómulo O’Farril, a su vez concesionario del *canal 4* de televisión— publicó en su encabezado: “Balacera entre francotiradores y el ejército en Ciudad Tlatelolco. El Ejército mantiene la tranquilidad y se informa oficialmente de 29 muertos. La Olimpiada se hará como está programado: Brundage”.¹⁶ Por otra parte, a principios de 1969 Julio Scherer cambió la línea editorial del periódico *Excélsior* permitiendo la publicación de opiniones críticas que censuraban la decisión gubernamental del 2 de octubre; como respuesta, por intermediación de la Secretaría de Gobernación, el *canal 13* de televisión, de Francisco Aguirre, aceptó que en el programa *Anatomías* de Jorge Saldaña se difundieran informaciones en contra de Scherer para desestabilizar su posición dentro del periódico *Excélsior*.¹⁷ Queden los anteriores testimonios como ejemplos de “los buenos oficios” que prestaron los concesionarios de radio y televisión al gobierno de Díaz Ordaz para acallar a sus críticos, favores que fueron recompensados con los acuerdos de julio de 1969 por los que nació el tiempo fiscal del Estado.

Las concesiones de los canales que conformaban la empresa Telesistema mexicano, después de los acuerdos presidenciales de 1969 quedaron de la siguiente manera:¹⁸

<i>Concesionario</i>	<i>Indicativo</i>	<i>Clave</i>	<i>Canal</i>	<i>Término de concesión</i>
Televimex, S. A.	XEW TV	50-II-2	2	Julio de 1985
TV González Camarena	XHGC TV	54-I-20	5	Enero de 1989
Televisión de México, S. A	XHTV	50-IX-1	4	Octubre de 1985

¹⁶ Rodríguez Castañeda, Rafael, *Prensa vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, México, Grijalbo, 1993, p. 123.

¹⁷ Scherer García, Julio, *Los presidentes*, México, Grijalbo, 1986, pp. 28-31.

¹⁸ Información emitida por la Secretaría de Comunicaciones y transportes, citada por Zarur Osorio, *op. cit.*, nota 3, p. 46.

III. OTRO INTENTO POR CONTROLAR A LOS CONCESIONARIOS

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se inició con una marcada tendencia por el control y la reforma de los medios electrónicos de comunicación; al día siguiente de su toma de posesión, Echeverría creó la Subsecretaría de Radiodifusión dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con la finalidad de que el nuevo órgano se hiciera cargo del uso del tiempo fiscal del Estado.¹⁹ Desde 1971 se inició una confrontación entre el gobierno federal y los industriales del ramo, debido a que Echeverría manifestó que las transmisiones radiotelevisivas eran un factor nocivo dentro del proceso educativo de niños y jóvenes, por el alto contenido de violencia en su programación y por la estructura de los mensajes comerciales. El gobierno emitió declaraciones a través de diferentes funcionarios, en las cuales se hacía saber la intención presidencial de promulgar una nueva ley de radio y televisión, lo que generó el rumor de la estatización de los medios electrónicos.

Inmediatamente los propietarios de estaciones difusoras, agrupados en la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), reaccionaron ante las intenciones presidenciales, transmitiendo anuncios donde ponían de manifiesto que los dos medios de comunicación eran altamente nacionalistas y estaban comprometidos con el desarrollo de México. Simultáneamente los miembros del Consejo Directivo de la CIRT sostuvieron entrevistas con funcionarios del gobierno; en las cuales los primeros, supieron ejecutar sus tácticas de presión sobre los representantes de Echeverría en beneficio de sus agremiados.²⁰ Debo recordar que entre las medidas emprendidas por el gobierno en 1972 —que reforzaron el rumor de la estatización radiotelevisiva—, se encontró la compra del canal 13 de televisión a Francisco Aguirre, con esta adquisición se inició la etapa de la televisión estatal en México.²¹

Ante el acoso publicitario de los concesionarios, el gobierno se vio obligado a ceder en su postura, y en lugar de que el presidente presentara ante el Congreso de la Unión una nueva Ley de Radio y Televisión,

¹⁹ Fernández Christlieb, *op. cit.*, nota 7, p. 119.

²⁰ *Ibidem*, pp. 132-134.

²¹ Granados Chapa, Miguel Ángel, “La televisión de Estado en busca del tiempo perdido”, *Revista Nueva Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 233.

Echeverría se tuvo que conformar con expedir el 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.²² Entiendo que este ordenamiento fue un triunfo para los concesionarios, en virtud de que las disposiciones reglamentarias siempre deben estar subordinadas a otras de mayor jerarquía, en este caso la *Ley Federal de Radio y Televisión* (LFRT); en consecuencia el Reglamento no tuvo un alcance mayor que el de la Ley, por ello con el Reglamento, Echeverría no logró establecer un control más rígido a las actividades de los radiodifusores.

Pienso que el presidente Echeverría cedió espacios ante los concesionarios, en virtud de que se avecinaban las elecciones federales de 1973, y ante dicho suceso, el gobierno procuró evitar que los propietarios de los medios electrónicos crearan un ambiente hostil para el *Partido Revolucionario Institucional*, pues el gobierno no podría enfrentar tales ataques con los escasos medios de comunicación estatales con los cuales contaba en ese momento; no debemos olvidar que precisamente en diciembre de 1972 nació la empresa Televisa (surgida de la fusión de *Telesistema Mexicano* y Televisión Independiente de México) integrada por los canales 2, 4, 5 y 8 de televisión abierta.²³

Las disposiciones del reglamento expedido por Echeverría en 1973 fueron violadas de manera reiterada durante veintinueve años²⁴ por los concesionarios ante la complacencia de la Secretaría de Gobernación; de lo cual nos podemos percatar con sólo leer las siguientes normas: en los artículos 4o. y 5o. se establecía que la función informativa constituye una actividad específica de la radio y la televisión tendiente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral. Además, que los programas recreativos procurarían un sano entretenimiento que afirmara los valores nacionales, evitarían la corrupción del lenguaje, la vulgaridad, las palabras e imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido. En cuanto a la *propaganda comercial* se estableció que ésta debería estimular el consumo de bienes y servicios

22 Se publicó el 4 de abril de 1973 en el *Diario Oficial de la Federación*.

23 Sánchez Ruiz, *op. cit.*, nota 8, p. 32.

24 Este reglamento fue abrogado por el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

preferentemente de origen nacional y tomaría en cuenta la situación económica del país, a fin de restringir la publicidad de artículos suntuarios; además debía propiciar la elevación del nivel de vida del auditorio por medio de una adecuada orientación en la planeación del gasto familiar, y por supuesto, se reproducía la disposición de la Ley Federal de Radio y Televisión que establece que la transmisión de publicidad debe mantener un prudente equilibrio entre el tiempo destinado al anuncio comercial y el conjunto de la programación.

IV. EL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN POR CABLE (1979-1980)

1. *Contexto de su surgimiento y primera reforma*

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se inició la etapa de modernización de las comunicaciones a distancia en México, que sería un factor importante para suavizar la confrontación surgida entre los concesionarios de la televisión y el gobierno federal durante el régimen de López Portillo. Este proceso modernizador de las telecomunicaciones nació como consecuencia directa de aplicar nuevas tecnologías en los medios de comunicación-información. Las nuevas tecnologías de comunicación deben quedar comprendidas

En un sistema único, al considerarlas como un conjunto de aparatos, redes y servicios que se integran, o se integrarán a la larga, en un sistema de información interconectado y complementario. La innovación tecnológica consiste en que se pierden las fronteras entre un medio de información y otro. Por ello, ya no se puede seguir hablando de la prensa, el cine, la radio y la televisión en el sentido clásico, pues la microelectrónica hacen que se pierdan los límites y distribución física de cada medio.²⁵

Entre los problemas que se buscaba resolver con la modernización de las telecomunicaciones del país se encontraba el rezago de la telefonía, cuya expansión estaba limitada, pues para ello sólo se podía emplear la red de microondas que databa de 1968. México entró en la era de las telecomunicaciones en 1979, cuando el presidente de la Repúbli-

²⁵ Gómez-Mont, Carmen, *El desafío de los nuevos medios de comunicación en México*, México, AMIC-Diana, 1992, p. 49.

ca aprobó el proyecto de telecomunicaciones vía satélite. De tal suerte que en mayo de 1980 entró en operación la estación terrena Tulancingo II, para comunicaciones vía satélite y en junio del mismo año, se puso en operación la antena Tulancingo III, ampliando su cobertura en el área nacional y hacia Estados Unidos de América por medio de Univisión y la Spanish International Network.²⁶ En 1980 Japón regaló a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes una estación terrena para la captación de señales satelitales y López Portillo autorizó a dicha dependencia para iniciar el plan de satélites mexicanos llamados en ese tiempo Ilhuicahua, plan que culminaría hasta el siguiente sexenio con el lanzamiento de los Satélites *Morelos I y II*.²⁷

Otros aspectos relevantes de la administración del presidente López Portillo en materia de comunicación fueron la creación de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía dentro de la Secretaría de Gobernación, en mayo de 1977, y la adición al texto del artículo 6o. constitucional para incorporarle el derecho a la información.²⁸

2. Primer texto del reglamento y primera reforma

Esta modalidad televisiva, también llamada televisión de paga o CATV es utilizada en México desde 1954, en el estado de Sonora se estableció la primera estación de este tipo y en 1969 la televisión por cable comenzó a funcionar en el Distrito Federal con la empresa Cablevisión. Pese a esos antecedentes esta modalidad televisiva permaneció sin una regulación específica hasta que el presidente López Portillo emitió el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable (RSTC)²⁹ en 1979. En los considerandos del reglamento, se aducen dos razones fundamentales que motivaron su expedición: 1) que el avance de la tecnología originó el surgimiento de esta nueva modalidad televisiva en México, la cual requería una regulación específica dadas sus particulares características, y, 2) se promulgaba para que la normatividad mexicana fuera concordante con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión

²⁶ Sánchez Ruiz, *op. cit.*, nota 8, p. 33.

²⁷ Gómez-Mont, *op. cit.*, nota 25, p. 66.

²⁸ El Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

²⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1979.

Internacional de Telecomunicaciones anexo al Convenio de Telecomunicaciones de Torremolinos, publicado el 23 de enero de 1976.

De acuerdo al artículo 2o. del RSTC se definió a la televisión por cable como “el servicio que se proporciona por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de video y audio a través de líneas físicas, con sus correspondientes amplificadores, procesadores, derivadores y accesorios, que distribuyen señales de imagen y sonido a los suscriptores del servicio”. Sobre el régimen de concesiones, el Reglamento señalaba que éstas únicamente podían otorgarse a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana (artículos 9o., 10 y 42). Se fijó como término para gozar de la concesión un periodo de quince años, prorrogables al vencimiento (artículo 44). Lapso reducido si se compara con el que establece la Ley Federal de Radio y Televisión, es decir, treinta años. El gobierno federal recibiría una participación del 15% de los ingresos tarifados que el concesionario obtuviera por conceptos de suscripción al servicio y por los anuncios comerciales que proyectare en su programación (artículos 27 y 90).

En cuanto al contenido de la programación, se determinó que quedaba sujeto a las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de su Reglamento (artículo 81). Al respecto, puede señalarse que las características de la programación de la televisión por cable, siempre han violado las disposiciones de dicha Ley, un ejemplo de ello lo encontramos en la prescripción legal de que en las transmisiones se debe utilizar el idioma español, y algunos canales de cable lo hacen totalmente en inglés.

El Reglamento permitió que mediante esta modalidad televisiva se transmitiera propaganda comercial (artículos 6o., 84 y 85) ello motivó una controversia porque algunos sectores de la sociedad se inconformaron por el carácter eminentemente lucrativo que presentaba la televisión de paga, pues aducían, que los concesionarios obtenían ingresos suficientes por la venta de suscripciones y que la inserción de publicidad les producía ganancias excesivas y afectaba la calidad del servicio. También se hicieron reclamos al gobierno, porque los concesionarios anunciaban bebidas alcohólicas fuera de los horarios permitidos.

Motivado por lo anterior, el presidente López Portillo modificó el Reglamento en 1980.³⁰ En el considerando tercero del Decreto de Reforma,

³⁰ El Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 83, 84, 86 y 87 del Reglamento del Servicio de Televisión por cable se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 1980.

se especifica que el servicio de televisión por cable había alcanzado un amplio desarrollo y con él, estabilidad económica para sus concesionarios; por lo cual no les eran indispensables los ingresos que obtenían por la inserción de comerciales en la programación, y que su supresión redundaría en el aumento de la calidad del servicio. En los artículos reformados (83, 84 y 86), se prohibió expresamente la transmisión de propaganda comercial dentro de la programación; asimismo, se derogaron los artículos 85, 88, 89 y 90 que determinaban la fijación de tarifas, horarios e impuestos generados en relación a la publicidad televisiva de paga.

Estas modificaciones generaron conflictos entre el gobierno federal y algunas empresa televisoras del norte del país, lo cual propició que nuevamente los concesionarios y el gobierno se sentaran a dialogar para lograr acuerdos tendientes a subsanar la disminución que en las ganancias de las empresas se originarían por la prohibición de transmitir publicidad que les imponía el reglamento.³¹

Gobierno y concesionarios lograron nuevamente la armonía de sus relaciones en octubre de 1980 cuando Televisa (propietaria de la empresa Cablevisión, la más rentable en su género), firmó con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un convenio para la instalación de estaciones terrenas repetidoras de señales de satélites y estaciones difusoras, con lo cual se abatirían los costos de transmisión y operación de televisoras. Con este convenio se sentaban las bases para la colaboración del sector privado y el gobierno en el inicio de la era satelital mexicana y finalmente las reformas al Reglamento del Servicio de Televisión por Cable fueron respetadas.

V. EL RÉGIMEN SALINISTA Y LOS CONCESIONARIOS

Congruente con los principios del neoliberalismo aplicados por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, en el periodo 1988-1994 se observó en México un notable desarrollo de los medios electrónicos de comunicación de propiedad privada que fue fomentado por el gobierno federal, utilizando, entre otras vías, la modificación del marco jurídico; a lo largo de este apartado ofrezco algunas datos ilustrativos en los que fundamento estas afirmaciones. Previo a ello considero

³¹ García Calderón, Carola, *Para conectarse a cablevisión*, México, El Caballito, 1987, pp. 50 y 51.

importante explicar que denomino neoliberal al régimen del presidente Salinas porque realizó varias acciones que los teóricos del neoliberalismo sugieren a los Estados, tales como: 1) liberación comercial y apertura externa sin restricciones; 2) reestructuración de las empresas del Estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización; 3) disminución de los programas de bienestar social; 4) mayor aliento a la inversión extranjera, y 5) aceleración de los procesos de desregulación legal, administrativa y burocrática.³² Todas estas sugerencias teóricas fueron aplicadas por el presidente Salinas durante su mandato y tuvieron una incidencia directa en la normatividad jurídica de radio y televisión, como se verá más adelante.

1. *Desenvolvimiento de la industria radiotelevisiva*

Según información oficial del gobierno salinista³³ encontramos que al finalizar su mandato, de las 411 estaciones de televisión del país, 301 eran concesionadas (comerciales) y sólo 110 eran permisionadas. En cuanto a las estaciones de radio, de un total de 1,214, 1,068 eran concesionadas y sólo 146 funcionaban mediante permisos. En 1988 las televisoras concesionadas eran 405 y las radiodifusoras que operaban bajo esta modalidad eran 645. Recuérdese que la Ley Federal de Radio y Televisión³⁴ establece que las estaciones que requerirán concesión para funcionar son las comerciales, que tienen como fin fundamental la obtención de ganancias económicas; en tanto las estaciones que funcionan mediante permisos son: las culturales, oficiales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos.

A. *La televisión de señal restringida*

El 1o. de septiembre de 1989 la empresa Multivisión, de Joaquín Vargas, inició las transmisiones, en el Distrito Federal, de la televisión de se-

³² Uvalle Berrones, Ricardo, "Nueva racionalidad del Estado mexicano", *Revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 3, julio de 1990, p. 179.

³³ Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno 1994. Anexo*, México, Presidencia de la República, noviembre de 1994, p. 277.

³⁴ Párrafo segundo del artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

ñal restringida. El entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Andrés Caso Lombardo, inauguró esta modalidad de televisión de paga; el 28 de octubre de 1989 Multivisión dio inicio al pago por evento (PPE) utilizando el satélite Morelos I.³⁵ La televisión restringida se caracteriza porque envía su señal a través del espacio aéreo vía microondas codificadas, a fin de que sólo puedan ser recibidas por el suscriptor que ha contratado la instalación de un equipo especial que incluye antena y decodificador.³⁶ Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes³⁷ en octubre de 1994 se encontraban operando seis sistemas concesionados de televisión restringida en igual número de capitales de la república mexicana, contando aproximadamente con 600 mil suscriptores.

B. *El desarrollo de Televisa*

En este contexto de proliferación de estaciones comerciales de radio y televisión, el canal 9 de Televisa, que desde 1983 era cultural, se convirtió en estación comercial a partir del 19 de noviembre de 1990. En 1993 Televisa recibió la concesión para explotar comercialmente 62 estaciones de televisión con las que se integró la red nacional del canal 9, las estaciones transmisoras de esos 62 canales se ubican en 28 estados de la república mexicana.³⁸

Por otra parte, en 1994 el presidente Carlos Salinas otorgó a Televisa la concesión para dos canales de alta definición, el consorcio de la familia Azcárraga también se vio favorecido durante el sexenio con publicidad pagada por el gobierno federal, simplemente en la semana del 11 al 17 de julio de 1994, los anuncios del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) aparecieron 40 veces en canal 2 con un costo de 15 millones 642,000 pesos; en tanto al canal 13 sólo se le pagaron 330,000 pesos por-

35 Rodríguez Dorantes, Cecilia, "Televisión de señal restringida en México: el Caso de Multivisión", *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995, p. 133.

36 Trejo Delarbre, Raúl, "TV de paga: más canales, pero no siempre novedosos", *Revista del Consumidor*, México, Procuraduría Federal del Consumidor, núm. 196, junio de 1993, pp. 8-15.

37 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Informe de Labores 1993-1994*, México, Talleres Gráficos de México, 1994, p. 101.

38 Corro, Salvador, "Canal 9 será la otra red nacional de Azcárraga", *Proceso*, México, núm. 847, del 25 de enero de 1993, pp. 7-9.

que dichos anuncios aparecieron únicamente once veces. Además es importante recalcar que en 1989 la Secretaría de Hacienda condonó a Televisa un adeudo de aproximadamente 23,000 millones de pesos.³⁹

C. *La venta de las televisoras gubernamentales*

Dentro del programa de privatización de las empresas públicas del gobierno salinista, ocupa un papel preponderante la venta del paquete de medios de comunicación del Estado, que según las convocatorias oficiales⁴⁰ estuvo integrado por: el periódico *El Nacional*, los Estudios América, la Compañía Operadora de Teatros, las empresas integrantes de las Redes Nacionales de Televisión 13 y 7 e Impulsora de Televisión de Chihuahua. El periódico *El Nacional* finalmente quedó en poder del gobierno en virtud de que las ofertas recibidas fueron inferiores a las requeridas. Los grupos que presentaron posturas para adquirir el paquete de medios de comunicación del Estado fueron: Corporación Medcom, representada por Adrián Sada y Clemente Serna; Proyecto Cosmovisión, por Javier Sánchez Campuzano; Geo Multimedia, por Guillermo Karen; y Radio Televisora del Centro representada por Ricardo Salinas Pliego. En julio de 1993, la Secretaría de Hacienda anunció que el grupo ganador era el de Salinas Pliego.⁴¹

D. *Satélites de comunicación*

Durante la administración del presidente Salinas se pusieron en órbita, en noviembre de 1993 y octubre de 1994, los dos satélites que integran el Sistema de Satélites Solidaridad, con una inversión total de 427 millones de dólares;⁴² ambos fueron construidos por la empresa norteamericana Hughes Communications International y los servicios de lanzamiento estuvieron a cargo de Arianespace (francesa). Cada uno de los nuevos saté-

39 Toussaint, Florence, "La simbiosis entre el Estado y Televisa", *Proceso*, México, núm. 1068, del 20 de abril, 1997, p. 70.

40 Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de marzo y 21 de mayo de 1993.

41 Ortega, Fernando, "En la democratización, la televisión nada tiene que ver: Salinas Pliego", *Proceso*, núm. 873, México, del 26 de julio de 1993, p. 7.

42 Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Exposición de motivos de la Reforma al Párrafo 4o. del Artículo 28 Constitucional*, México, Presidencia de la República, enero de 1995, p. 10.

lites tenía 14 años de vida útil, poseen la particularidad de que se les incorporó la banda L que se utiliza para comunicaciones móviles. En 1994 los tres satélites mexicanos (el Morelos I dejó de funcionar en 1993) conducían la señal de 340 redes privadas de empresas financieras, industriales y comerciales; 35 canales de televisión que enlazaban a 500 estaciones; 120 sistemas de televisión por cable y 35 redes de radiodifusión que enlazaban a 1,530 estaciones de radio del país. Entre los principales usuarios de los satélites mexicanos se encontraban Televisa, Televisión Azteca, Cablevisión, Canal 11 y Multivisión.⁴³

2. *Modificaciones al Reglamento del Servicio de Televisión por Cable*

Bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari dicho reglamento se modificó en 1990 y 1993, con claras intenciones de favorecer a los grupos empresariales que han monopolizado la televisión en México. En el gobierno salinista la televisión por cable tuvo un amplio desarrollo, que se puede ejemplificar con el caso del Distrito Federal, que en 1989 contaba con 85,400 suscriptores, suma que ascendió en 1994 a 233,000.⁴⁴ Al finalizar el sexenio existían en todo el país 157 sistemas concesionados y dos permitidos operando para más de un millón de suscriptores.⁴⁵ Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estos sistemas televisivos tenían un gran potencial, ya que a través de ellos, desde entonces, se podían prestar servicios de valor agregado tales como transmisión de información bursátil, información meteorológica y ventas por televisión.⁴⁶

A. *La reforma de 1990*

En 1990 la reforma al Reglamento se efectuó para permitir que los concesionarios de televisión por cable (CATV) volvieran a insertar pu-

43 Sistema de Satélites Solidaridad, *Lanzamiento del Satélite Solidaridad 2*, Kourou, Guayana Francesa, Telecomunicaciones de México, octubre de 1994, pp. 5-20.

44 Olguín, Claudia, "Apuntalan el servicio DTH la televisión de paga", *El Financiero*, sección Negocios, México, 24 de mayo de 1996, p. 11.

45 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Informe de labores 1993-1994*, México, Talleres Gráficos de México, 1994, p. 100.

46 *Ibidem*, p. 101.

blicidad comercial en su programación y en consecuencia obtener más ingresos. En los 33 renglones que ocupan los considerandos del Decreto de reformas,⁴⁷ el presidente Salinas argumentaba que la reforma era necesaria para fortalecer el bienestar social, para luego presentar las razones reales, que fueron las de beneficiar al sector empresarial. De manera resumida los considerandos establecen que: la televisión por cable tiene como función social la de contribuir al fortalecimiento de la integración familiar y al mejoramiento de las formas de convivencia humana; que esta modalidad televisiva es una alternativa adicional de los medios de comunicación, siendo éstos los más apropiados para dar a conocer los valores culturales y turísticos de la región, fomentando la actividad económica de la misma; “que los sistemas de televisión por cable han dejado de tener una economía autosuficiente, lo que hace necesario instrumentar ciertas medidas para que se alleguen recursos económicos, independientemente de las cuotas que cubren los suscriptores”; y que uno de los medios para lograr la modernización del país es el desarrollo de la televisión por cable.

Considero que es importante incluir en este estudio el contenido de los artículos reformados en 1990 porque esta normatividad estuvo vigente hasta el 2000, por lo tanto su estudio puede proporcionar un panorama amplio sobre la forma en que fue regulada esta modalidad de televisión de paga en la última década del siglo XX. El artículo 60. determinaba las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en esta materia, en su fracción I se incluyó la de fijar, aprobar y modificar los niveles tarifarios y las tarifas relativas a los cargos por la inserción de mensajes de propaganda y publicidad comercial.

Desde 1979 el artículo 27 del Reglamento establecía que el Gobierno Federal percibiría una participación equivalente al 15% de los ingresos tarifarios, que obtuvieran mensualmente los concesionarios por establecer y explotar sistemas de cable; en 1990 se incluyeron los ingresos derivados de la inserción de anuncios comerciales.

Por Decreto de 1990 el artículo 83 nuevamente estableció que los concesionarios de sistemas de cable podían distribuir dentro de su programación, publicidad o propaganda de tipo comercial. Especificándose que

47 El 6 de abril de 1990 se publicó el Decreto por el que se Reforman los Artículos 60. en su Fracción I, 27, 83, 84, 86 y 87 y Adiciona los Artículos 85, 88 y 89 del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.

los productos o servicios anunciados en los comerciales deberían contar con la autorización que las leyes y reglamentos correspondientes establecieran. El artículo 84 especificaba que los concesionarios podían introducir propaganda comercial a través de sus sistemas de cable, únicamente por los propios canales generados localmente y no deberían interferir o intercalarse dentro de la programación procedente de estaciones radiodifusoras de televisión nacionales. También determinaba que los concesionarios deberían recabar autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la inserción de publicidad.

Dentro de este artículo se encuentran dos innovaciones debidas al Decreto de 1990: la de definir los canales generados localmente (son aquellos que genere el concesionario, y que además contengan producción propia de éste en vivo o grabada, ocupando un tiempo mínimo de 20% de la transmisión total diaria), y la de exigir que la publicidad que se inserte en estos canales deberá promover preponderantemente los productos y servicios que se presten o comercialicen en la región o localidad en la que el concesionario presta el servicio. Desde 1980 el artículo 86 señalaba que la programación generada en el extranjero debería distribuirse sin propaganda alguna, mediante el decreto de 1990 se le agregó que a dicha programación se le suprimirían los mensajes comerciales de origen sin introducir propaganda o publicidad comercial propia.

En el artículo 2o. del Decreto de 1990 se volvió a dar contenido a los artículos 85, 88 y 89 del Reglamento, que había derogado el Decreto de 1980, cuyas disposiciones en síntesis son las siguientes: el artículo 85 determinó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijaría el mínimo de las tarifas y sus reglas de aplicación, a que deberían sujetarse los concesionarios de sistemas de cable para el cobro de anuncios comerciales que se insertaran en su programación, tomando en cuenta: las inversiones, los gastos originados y el horario de transmisión. Los concesionarios presentarían ante dicha Secretaría los proyectos de tarifas para la inserción de anuncios comerciales, las cuales tendrían una vigencia mínima de un año, e incluirán la participación para el gobierno federal.

El artículo 88 prevenía una tolerancia de cinco minutos para la transmisión de comerciales en relación con el horario contratado, sin que por ello se modificara el costo del anuncio. El artículo 89 fijaba las reglas para intercalar la propaganda comercial dentro de la programación, en los siguientes términos: por cada hora de transmisión, las interrupciones para

anuncios no podrán ser más de seis y cada interrupción no excederá de un minuto de duración. En el texto de 1979 este lapso era de minuto y medio. En caso de eventos especiales, las interrupciones para la inclusión de comerciales se realizarían de acuerdo a las propias interrupciones del espectáculo sin demérito del mismo, en 1990 se agregó a esta disposición que en todo caso la Secretaría de Comunicaciones autorizaría las modalidades para la inserción de anuncios comerciales a las que se debería sujetar el concesionario.

B. *La reforma de 1993*

En agosto de 1993 el Reglamento⁴⁸ se transformó para permitir la participación de inversión extranjera dentro de las empresas de televisión por cable, pese a las prohibiciones establecidas por las normas legales vigentes en ese momento, la modificación fue hecha por el presidente de la república violentando varios principios y preceptos del orden jurídico mexicano, aspectos en los que centraré mi análisis.

Previamente mencionaré que el Decreto de 1993 originó que en el tercer párrafo del inciso *d* del artículo 10 se estableciera el precepto que violentaba el orden jurídico mexicano vigente, al señalar que:

El servicio de televisión por cable está comprendido dentro del sector de servicios de telecomunicaciones, por lo que la inversión extranjera podrá participar hasta el 49% en el capital de las sociedades concesionarias, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para el mencionado sector en materia de inversión extranjera.

Con base en esa disposición dentro del artículo 10, inciso *b*, se suprimió la obligación de que en la escritura constitutiva de la empresa que deseara obtener una concesión se incluyera la cláusula indicativa de que las personas físicas que integraran la sociedad fueran exclusivamente de nacionalidad mexicana. Además de que en el artículo 42 desapareció como causa especial de caducidad⁴⁹ de la concesión, traspasar, gravar o

⁴⁸ El 23 de agosto de 1993 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el Decreto por el que se Reforman los Artículos 10, 33 y 42 del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.

⁴⁹ La caducidad “es un medio de extinción de los actos administrativos, por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que

enajenar la concesión, los derechos que de ella deriven, los bienes utilizados en la explotación de ese servicio, sus dependencias y accesorios, con y a favor de extranjeros o admitirlos como socios de las empresas concesionarias. Finalmente en el artículo 3o. transitorio del Decreto de 1993, especificó que las condiciones establecidas en los títulos de concesión y de refrendo de concesión expedidos, que se opusieran a lo dispuesto por este Decreto, quedaban sin efecto.

C. Violaciones al orden jurídico mexicano por la reforma de 1993

En los considerandos del Decreto de reformas, el presidente Salinas hizo las siguientes aseveraciones: que los sistemas de Cable prestaban un servicio distinto al de la televisión convencional (radiodifusión), y demandaban nuevas tecnologías para prestar el servicio, haciendo más eficiente su operación tanto técnica como económica. Que una de las maneras para incorporar nuevas tecnologías y equipos modernos era la inversión extranjera y que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento admitían la participación del capital extranjero hasta de un 49% en las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, por ello era conveniente modificar el Reglamento de CATV para hacerlo congruente con dichas disposiciones.

Tomando como base el principio de *primacía de la ley sobre los reglamentos* establecido en el inciso *f* del artículo 72 constitucional, afirmo que el Decreto de 1993 violentó el orden jurídico mexicano en razón de que:

1) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (publicada el 9 de marzo de 1973), que estaba vigente en la fecha de emisión del Decreto establecía textualmente en el párrafo segundo del artículo 4o.: “Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las siguientes actividades: a) radio y televisión”.

Observo que en la Ley de Inversión Extranjera había una disposición que en forma expresa prohibía la participación foránea en la industria ra-

se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo”, Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984, p. 440.

diotelevisiva, y esta Ley no hacía mención alguna a las modalidades que estos medios podían tener como consecuencia del desarrollo tecnológico, por tanto debe entenderse que la prohibición se hacía extensiva a cualquier modalidad que tuvieran la radio y la televisión; recordemos que el uso en México de la televisión por cable data de 1954, fecha muy anterior a la de la Ley de Inversión Extranjera, considero que en 19 años la CATV ya tenía un amplio desarrollo en nuestro país y por ello no se puede alegar que los legisladores estaban privados de conocer de su existencia, en razón de lo cual no la incluyeron en la Ley de 1973. Pero aunque esto último fuera posible, primero se debió modificar la Ley para luego reformar válidamente el Reglamento de Televisión por Cable, respetando el principio de *primacía de la ley sobre el reglamento*.

2) El presidente Salinas buscó una salida jurídica a la arbitrariedad que estaba cometiendo en 1993, basado en las disposiciones del artículo 5o. de dicha Ley, que en su inciso *d* indica que los extranjeros podrían participar en las empresas de acuerdo a las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. Este argumento también lo calificamos de inválido, en razón de que la Ley específica de la que habla el inciso *d*, en este caso, es la Federal de Radio y Televisión (LFRT), que señala expresamente en sus artículos 14 y 25 que sólo se darán concesiones o permisos en el ramo, a ciudadanos mexicanos o a empresas cuyos socios tengan esta nacionalidad. A mayor abundamiento reproduzco el contenido del artículo 23 de la LFRT vigente⁵⁰ en 1993: “No se podrá ceder ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria”. La sanción que imponía la LFRT por contravenir este precepto era la pérdida de la concesión por vía de revocación, según la fracción IV del artículo 31. En síntesis, puedo afirmar que las dos leyes a las que estaba subordinado el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable en 1993, prohibían tajantemente la participación de capital extranjero en dicha actividad.

3) Desde 1989 el equipo de asesores que redactó el Decreto de reformas de 1993 para el presidente Salinas conocía perfectamente las dispo-

⁵⁰ Este artículo de la Ley Federal de Radio y Televisión fue modificado hasta 2006, mediante decreto publicado el 11 de abril de dicho año.

siciones de las dos leyes mencionadas, y buscó un subterfugio jurídico con miras a abrir la inversión extranjera a varias actividades económicas que el capital foráneo tenía vedadas; mi afirmación se sustenta en que el 16 de mayo de 1989 se publicó el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIE), incluyéndose el rubro de “Otros servicios de Telecomunicaciones” dentro del régimen 5, es decir, como actividades en las que se permite la inversión extranjera hasta con un 49% del capital de las sociedades; por ello en los considerandos del Decreto de 1993 al Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, Salinas afirmaba que la televisión por cable tenía la calidad de empresa de telecomunicaciones.

La invalidez jurídica de la incorporación de la televisión por cable en el rubro de las telecomunicaciones radica en que el presidente de la república la efectuó en uso de facultades que no tenía; pues en el considerando quince del Reglamento de Inversión Extranjera encontramos otra aberración jurídica, que a la letra dice: “Que la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece la base de un régimen jurídico subsidiario y señala, *en la exposición de motivos de su iniciativa, que la regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por la vía reglamentaria*”.⁵¹

Afirmo que ese considerando es una aberración jurídica porque el presidente sustentaba su facultad de precisar el régimen de la inversión extranjera en la exposición de motivos de la Ley; es de explorado derecho que las exposiciones de motivos de las leyes no integran el texto de éstas, y en consecuencia no son de observancia general y obligatoria, porque no son normas jurídicas. Las exposiciones de motivos de las leyes y en todo caso, los razonamientos de los legisladores —asentados en los *Diarios de Debates*— que los llevan a aprobarlas, los utiliza el Poder Judicial para resolver controversias concretas suscitadas por oscuridad en el texto de las leyes, de tal suerte que sólo los jueces están autorizados, si lo consideran procedente, para interpretar las normas jurídicas a la luz de sus exposiciones de motivos; por lo tanto es inválida la emisión de un Reglamento que sustente sus normas en las exposiciones de motivos de las leyes, pues el Poder Ejecutivo no está facultado para interpretar éstas y menos, contraviniendo sus preceptos.

51 Las cursivas son de la autora.

Lo que sí decía el texto de la Ley de Inversión de 1973 es que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (integrado por los titulares de siete Secretarías) tenía la facultad de: “Resolver sobre la participación extranjera existente en México, en nuevos campos de la actividad económica o en nuevas líneas de productos”.⁵² Como he mencionado la televisión por cable no era en 1973 y menos en 1989 una nueva actividad económica en México; por ello desde que se emitió el primer Reglamento específico de esta modalidad televisiva (1979) se prohibió la participación de extranjeros en ella, acatando las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la de Inversión Extranjera de 1973.

En los términos que está redactado el considerando quince del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera parece que el Ejecutivo Federal dudaba de su facultad reglamentaria; lo cual me resulta totalmente lógico en virtud de que tanto el presidente como sus asesores sabían que no procedía permitir la inversión extranjera por vía de reglamento, en actividades donde las leyes lo prohibían expresamente.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera fue abrogada hasta el 27 de diciembre de 1993, con la publicación de la Ley de Inversión Extranjera. En la nueva Ley ya se encuentra subsanada la violación que he descrito, pues en la fracción III de su artículo 6o. se especifica que quedan reservadas de manera exclusiva a mexicanos los servicios de radiodifusión y otros de radio televisión (*sic*), distintos de televisión por cable. En tanto, la fracción IV del artículo 7o. establece que la inversión extranjera podrá participar hasta con el 49% en empresas de televisión por cable. Lo cual no excluye que durante cuatro meses el contenido del Reglamento de Televisión por Cable violó los preceptos legales en la materia.

D. *Balance final de ambas reformas*

A partir del análisis que he presentado puedo concluir que las modificaciones al Reglamento tuvieron orientación eminentemente económica y política, que concordó con el proyecto general de gobierno del presidente Salinas; con las reformas se cumplieron cuando menos, tres postulados del neoliberalismo pues se incentivó a la iniciativa privada, hubo apertura a capitales extranjeros en áreas antes restringidas y se logró la

⁵² Artículo 12, fracción IV.

inserción de las empresas radiotelevisivas al esquema de globalización económica.

Las telecomunicaciones y en especial la radio y la televisión son actividades que al ser explotadas, a nivel internacional ofrecen la posibilidad de obtener enormes recursos económicos, independientemente de que son excelentes medios de difusión de las ideologías, tanto de los gobiernos como de otros grupos de poder. Estados Unidos de América es pionero y líder de la explotación de ambos medios de comunicación, por ello ante la posibilidad de que México celebrara un Tratado de Libre Comercio con dicha nación, el gobierno salinista fue adecuando la normatividad en este campo para que cuando el tratado se firmara las empresas radiotelevisivas tuvieran fortaleza económica, ganada a partir de los ingresos que los usuarios del servicio aportaran, sin que este beneficio implicara mayores esfuerzos a los concesionarios.

A esta última circunstancia se debe la reforma de 1990, pues la inserción de anuncios comerciales a través de la programación, ofreció una doble vía de ingresos (suscripciones y pago por transmisión de publicidad) a los concesionarios; medida que favoreció directamente a los éstos, aunque se argumentara que procuraba el beneficio de la población en general (con la creación de nuevas fuentes de empleo e impulso de las actividades turísticas preexistentes). Si tomamos en cuenta que Cablevisión, la empresa más importante en el ramo, pertenecía totalmente a Televisa, podremos notar que la reforma de 1990 también estaba destinada a privilegiar los intereses de la familia Azcárraga, importante aliada del salinismo.

Durante este sexenio las modificaciones al marco jurídico de la televisión de paga se fueron haciendo paulatinamente y, de manera soterrada se conculcaron los principios generales que la regían; la lentitud en este proceso quizá se debió a que el presidente Salinas con extrema habilidad, medía el grado de resistencia de los actores sociales y políticos ante cada una de sus acciones de gobierno. Considero que Salinas, al notar que la inserción de publicidad en la programación de cable no recibió mayor oposición por parte de los usuarios, acertó a prever que las reformas de 1993 tampoco encontrarían obstáculos en su instrumentación; recordemos que precisamente los integrantes de las clases sociales que consumen mayoritariamente este servicio, en ese tiempo, estaban plenamente convencidos de que México estaba ingresado al primer mundo por la fir-

ma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,⁵³ y el discurso del nacionalismo les sonaba a atavismo del pasado que impedía el desarrollo del país.

En 1993 el grupo gobernante mexicano estaba en la plenitud del ejercicio del poder —aunque la lógica del sistema político mexicano indicara lo contrario porque era el penúltimo año de gobierno de Salinas—, porque la firma de dicho tratado era un hecho, en razón de ello se aceleraron los procesos de desregulación interna de las actividades económicas de nuestro país, trayendo consigo también la apertura para el capital foráneo en múltiples sectores, siendo este el caso de la televisión por cable. Las modificaciones al Reglamento en 1993 probablemente pasaron desapercibidas dada la enorme cantidad de ajustes que se le hizo al marco normativo general del país durante ese año.

Con ambas reformas la televisión por cable quedó colocada como una mercancía más en el mercado, aunque se preconizó su función social; si esta no hubiera sido la intención del presidente de la república en el Reglamento de CATV se pudo hacer énfasis en lo referente a los contenidos de la programación (exigiendo la transmisión de programas educativos), o estableciendo porcentajes más altos de programas generados localmente para obligar a los concesionarios a crear nuevas fuentes de trabajo, por ejemplo, por la vía de contratación de artistas. Sin embargo, creo que incluir esta clase de medidas en el Reglamento era totalmente contrario a los principios del neoliberalismo que defendió el presidente Carlos Salinas.

VI. CONCLUSIÓN

Por limitaciones de tiempo tendré que obviar el conjunto de canonjías que el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) otorgó a los concesionarios de la radiodifusión mediante el Reglamento del Servicio de Audio y Televisión Restringidos y el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad, mis consideraciones sobre esa etapa histórica están contenidos en el artículo que publicará el Instituto de Investigaciones Jurídicas dentro de la Memoria del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo (efectuado en abril de 2005), de igual forma

⁵³ Este Tratado fue ratificado el 22 de noviembre de 1993 por la Cámara de Senadores de México y entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

tengo que omitir mis consideraciones sobre las modificaciones jurídicas que efectuó el presidente Vicente Fox mediante el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión publicado en el 2002, conjuntamente con el llamado “decretazo” por el que se redujo el tiempo fiscal del Estado en beneficio de los radiodifusores.

Retomando la idea inicial de esta ponencia, quisiera recordarles que esa ficción jurídica llamada Estado, además de estar integrada por el gobierno y el territorio, tiene como componente fundamental a la población, y es ésta la que debidamente organizada como sociedad civil debe evitar el avasallamiento de sus derechos por el poder fáctico de los empresarios de la comunicación. Debemos promover una reforma constitucional que exija que nuestros legisladores acrediten tener conocimientos de la Constitución federal y de sus leyes secundarias, porque ya no es posible admitir que un sector de los diputados que aprobaron las reformas a las leyes de radio y televisión y telecomunicaciones declaren que emitieron su voto porque desconocían el contenido y alcances de las iniciativas que aprobaron.

En el ámbito académico propongo muy concretamente que en las facultades donde se imparte la carrera de Ciencias de la Comunicación se restablezca como asignatura obligatoria la del marco jurídico de la Comunicación, pues lamentablemente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM se abandonó desde hace varios años el análisis profundo del marco regulador de los medios de comunicación y hoy, bajo el plan de estudios de 1997, sólo un reducido grupo de estudiantes, el que estudia la especialidad de publicidad, recibe una formación jurídica parcial de la carrera que ejercerán. Quizá por ello, en las movilizaciones ciudadanas que se hicieron en protesta por la aprobación del Senado a las reformas al marco normativo de la radiodifusión fue mínima la participación de estudiantes.

Hoy, como nunca antes en la historia de México, la postración del Estado ante los concesionarios de la radiodifusión puede ser detenida mediante vías legales, pues gracias a que 47 senadores de la República promovieron una acción de inconstitucionalidad contra las reformas de abril de 2006, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le ha confiado tomar la decisión histórica de evitar que los monopolios de la comunicación establezcan en México una mediocracia.

El principal objetivo de esta ponencia fue proporcionar argumentos sustentados en la historia jurídica de México para que la sociedad pueda coadyuvar a establecer un régimen verdaderamente democrático en nuestro país, pues considero que los ciudadanos debemos acudir ante los ministros que integran el máximo órgano de impartición de justicia en México llevando planteamientos jurídicos, sociológicos y políticos perfectamente fundamentados para respaldar la defensa de los derechos de los mexicanos que esos 47 senadores están haciendo para evitar la postración de nuestro Estado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984.
- BERRUECO GARCÍA, Adriana, “El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)”, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- BOHMANN, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, México, Alianza Editorial-Conaculta, 1990.
- CORRO, Salvador, “Canal 9 será la otra red nacional de Azcárraga”, *Proceso*, México, núm. 847, 25 de enero de 1993.
- CROVI, Delia, “La industria de la TV por cable en México, antecedentes y perspectivas”, *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1989.
- GARCÍA CALDERÓN, Carola, *Para conectarse a Cablevisión*, México, El Caballito, 1987.
- GÓMEZ-MONT, Carmen, *El desafío de los nuevos medios de comunicación en México*, México, AMIC-Diana, 1992.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, “La televisión de Estado en busca del tiempo perdido”, *Revista Nueva Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

- Informe de labores 1999-2000 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, septiembre de 2000.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 1997.
- OLGUÍN, Claudia, “Apuntala el servicio DTH la televisión de paga”, *El Financiero*, México, 24 de mayo de 1996.
- ORTEGA, Fernando, “En la democratización, la televisión nada tiene que ver: Salinas Pliego”, *Proceso*, México, núm. 873, 26 de julio de 1993.
- RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael, *Prensa vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, México, Grijalbo, 1993.
- RODRÍGUEZ DORANTES, Cecilia, “Televisión de señal restringida en México: el caso de Multivisión”, en CROVI, Delia (coord.), *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno 1994. Anexo*. México, Presidencia de la República, noviembre de 1994.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique, “Historia mínima de la televisión mexicana”, *Revista Mexicana de Comunicación*, México, núm. 18, julio-agosto de 1991.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Informe de Labores 1993-1994*, México, Talleres Gráficos de México, 1994.
- SCHERER GARCÍA, Julio, *Los presidentes*, México, Grijalbo, 1986.
- Sistema de Satélites Solidaridad. Lanzamiento del Satélite Solidaridad 2*, Kourou, Guayana Francesa, Telecomunicaciones de México, octubre de 1994.
- TOUSSAINT, Florence, “La simbiosis entre el Estado y Televisa”, *Proceso*, México, núm. 1068, 20 de abril de 1997.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, México, Miguel Ángel Porrúa-Secofi, 1994.
- TREJO DELARBRE, Raúl, “TV de paga: más canales, pero no siempre novedosos”, *Revista del Consumidor*, México, núm. 196, junio de 1993.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “Nueva racionalidad del Estado mexicano”, *Revista del Colegio*, México, núm. 3, julio de 1990.

VALADÉS, Diego, “El Estado postrado”, *El Universal*, México, 27 de marzo de 2006.

ZARUR OSORIO, Antonio, *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1996.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, *Exposición de motivos de la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 constitucional*, México, Presidencia de la República, enero de 1995.